



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

공기업의 사회적 가치 추진성과
결정요인에 관한 연구
- 공공성과 기업성을 중심으로 -

2020년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

이 혜 인

공기업의 사회적 가치 추진성과 결정요인에 관한 연구

- 공공성과 기업성을 중심으로 -

지도교수 이 수 영

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함

2020년 6월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

이 혜 인

이혜인의 석사 학위논문을 인준함

2020년 6월

위 원 장 김 봉 환 (인)

부위원장 홍 준 형 (인)

위 원 이 수 영 (인)

국문 초록

경제의 양극화와 고용불안 그리고 안전 및 환경문제 등이 전 세계적인 이슈로 대두됨에 따라 사회적가치의 중요성이 부각되고 있다. 특히 공기업은 기업적 방식으로 공익적 목적을 실현하는 조직체 이므로 사회적가치는 공기업의 주된 목적적 가치와 연계되어 있으며, 사회적가치의 구현은 곧 공기업 존립의 이유가 된다.(원구환, 2018)

이에 주목하여 본 연구는 최근 공기업에서 경쟁적으로 시행하고 있는 사회적가치 추진성과를 결정하는 요인이 무엇인지에 대해 분석해 보고자 한다. 공기업의 성과를 측정하고 평가함에 있어 단순히 매출액 중심의 이익구조 보다는 사회적 파급효과 등을 평가기준으로 전환할 필요가 있는 현실을 반영하여 사회적가치 추진성과를 극대화 하는데 영향을 주는 요인들을 파악하고 분석하는 것이 이 연구의 목적이다. 이를 위해 공기업의 양대 성과인 공공성과 기업성 추구활동을 독립변수로 하고 사회적가치추진 성과를 종속변수로 하여 상관관계 분석 및 다중회귀 분석을 실시하였다.

독립변수인 공공성은 공기업이 근본적으로 추구하여 달성해야 하는 것으로 보아 1)고유설립목적 사업수행도, 2)국민에 대한 대응성(국민평가)으로 정의하여 분석하였고, 기업성은 사기업과 같이 수익성 및 효율성을 추구하는 활동으로 보아 1)자기자본증가율, 2)노동생산성, 3)자본생산성, 4)총자산순이익율(ROA)로 정의하여 분석하였다. 마지막으로 종속변수인 사회적가치 추진성과는 2016~2018년 정부경영평가 지표 중 사회적가치 추진성과와 관련된 평가항목의 점수를 합산하여 반영하였다.

상관관계 분석결과 국민에 대한 대응성(공공성)과 노동생산성(기업성) 및 총자산순이익율(기업성)이 사회적가치 추진성과와 유의한 양의 상관관계를 보였다. 그리고 다중회귀분석 결과에서는 국민에 대한 대응성(공공성) 및 총자산순이익률(기업성)이 사회적가치 추진성과에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 났으며, 양의 상관관계에 있던 노동생산성(기

업성)은 사회적가치 추진성과에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

실증분석을 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 사회적가치 추진성과에 기업성 추구활동인 총자산순이익율(ROA)의 증가가 유의한 양(+)의 영향을 미친다는 점이다. 이는 공기업이 소유하고 있는 자산을 잘 운용하여 당기순이익을 많이 내는 등 이윤창출 능력이 높아질수록 사회적가치 추진성과도 좋아진다는 것을 의미한다. 또한 수익성이 마이너스인 공기업은 사업 수행의 어려움 등으로 신규채용을 통한 고용창출 및 안전과 환경에 대한 투입비용 등을 확보하기 어려워 사회적가치 추진하기가 사실상 어렵게 된다는 점도 확인할 수 있었다.

둘째, 국민에 대한 대응성(국민평가)이 높은 공기업일수록 사회적가치 추진성과가 좋다는 점이다. 즉, 생산하고 있는 서비스를 효과적으로 전달하여 국민에 대한 대응성을 높이고 체감만족도를 상승시킬 수 있는 공기업일수록 사회적가치 추진성과도 좋다는 것이다. 또한 다수의 선행연구에서 국민평가 결과는 재무적 성과와 상관성 및 인과성이 있다는 내용이 검증되었는데 금번 연구를 통해 사회적 가치에도 상당한 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

셋째, 본 연구는 공기업이 추구해야 하는 성과를 ‘재무적 성과’가 아닌 ‘사회적가치 추진’으로 설정하여 그 영향요인을 분석하는 차별화를 기했다는 점에서 의의를 가질 것으로 생각된다. 향후 사회적가치와 관련한 개념이 정립되고 및 경영평가 등을 통해 그 성과가 지속적으로 평가되어 데이터가 축적된다면 본 연구보다 더욱 더 의미 있고 발전적인 결과를 도출할 수 있을 것으로 보인다.

주요어 : 공기업, 공공성, 기업성, 사회적가치

학번 : 2019-23394

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경	1
제 2 절 연구의 목적 및 필요성	3
제 3 절 연구의 대상 및 범위	4
제 4 절 연구문제 및 연구방법	5
 제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토	6
제 1 절 '공공성'과 '기업성'에 대한 이론적 논의	6
1. 공기업의 개념	6
2. 공기업의 '공공성'과 '기업성'	8
제 2 절 '사회적 가치' 및 '사회적 가치' 유사개념 검토 ...	13
1. '사회적 가치'의 개념	13
2. '사회적 가치' 유사개념 검토	18
제 3 절 선행연구 검토 및 문제제기	22
1. '공공성'과 '기업성'에 관한 선행연구의 검토	22
2. '사회적 가치'에 관한 선행연구의 검토	26
3. 선행연구의 한계 및 본 연구의 차별성	29
 제 3 장 연구설계	29
제 1 절 연구모형	30
제 2 절 변수측정 및 자료수집 방법	30
1. 종속변수	30
2. 독립변수	33
3. 통제변수	37
4. 변수의 조작적정의	37

제 3 절 연구가설	38
1. 공기업의 공공성과 사회적 가치 추진성과	39
2. 공기업의 기업성과 사회적 가치 추진성과	39
제 4 장 분석결과 및 논의	41
제 1 절 기초통계분석	41
1. 종속변수	41
2. 독립변수	43
3. 통제변수	45
제 2 절 상관분석	45
제 3 절 다중회귀분석 결과	47
1. 회귀분석 결과	47
2. 다중공선성 검증	49
제 4 절 가설검정의 결과	50
제 5 장 결론	52
제 1 절 연구결과의 요약	52
제 2 절 연구의 시사점	54
제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구방향	55
참고문헌	57
Abstract	61

표 목차

[표 2-1] 공공기관 유형 및 분류근거	7
[표 2-2] 조직 공공성에 대한 접근법 비교	11
[표 2-3] ‘사회적 가치’의 의미	16
[표 2-4] ‘사회적 가치’의 주요영역	17
[표 2-5] 공공기관의 사회적 책임 핵심가치	20
[표 2-6] 공공성과 기업성에 관한 선행연구	25
[표 2-7] 사회적 가치에 관한 선행연구	28
[표 3-1] 연구모형	30
[표 3-2] ‘사회적 가치구현’ 관련 평가지표	31
[표 3-3] ‘정부권장정책’ 관련 평가지표	32
[표 3-4] 변수의 조작적 정의	38
[표 4-1] 종속변수에 관한 기초통계	41
[표 4-2] 공기업 사회적가치 추진성과 정리	42
[표 4-3] 독립변수 중 ‘공공성’에 관한 기초통계	43
[표 4-4] 독립변수 중 ‘기업성’에 관한 기초통계	44
[표 4-5] 통제변수에 관한 기초통계	45
[표 4-6] 상관분석 결과	46
[표 4-7] 다중회귀분석 결과	48
[표 4-8] 다중공선성 검증결과	50
[표 4-9] 가설검정의 결과	50

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경

경제의 양극화와 고용불안 그리고 안전 및 환경문제 등이 전 세계적인 이슈로 대두됨에 따라 ‘사회적 가치’의 중요성이 부각되고 있다. 특히 공기업은 기업적 방식으로 공익적 목적을 실현하는 조직체 이므로 ‘사회적 가치’는 공기업의 주된 목적적 가치와 연계되어 있으며, ‘사회적 가치’의 구현은 곧 공기업 존립의 이유가 된다. 따라서 공공부분에 있어 ‘사회적 가치’에 대한 고려는 절대적이라고 할 수 있으며, 민간 부분에서 경제적 가치를 포기하기 어렵듯이 공공부분은 ‘사회적 가치’를 포기하기 어려운 상황이다.(원구환, 2018)

물론 ‘사회적 가치’가 무엇인가에 대해서는 명확한 개념규정 없이 사용되는 경향이 강하지만 그 핵심요소가 시장원리나 법적 지배와는 다른 사회적 영역에서 찾아질 수 있으리라는 기대는 모두에게 공유되고 있다. 대체로 ‘사회적 가치’는 연대, 책임, 배려, 공정성, 신뢰 등 인간의 삶에 필요한 가치이면서 시장에서 구매하거나 정부가 강요해서 얻어질 수 없는 가치들을 포괄하는 것으로 이해된다.(박명규, 2017)

그 동안 우리나라에서 ‘사회적 가치’에 대한 논의는 사회공헌, 사회적 책임, 공정경쟁, 공정무역, 상생협력, 지속가능경영, 지역사회공헌, 격차해소, 환경보존 등의 주장과 이론 등을 통해 발전하여 왔으며, 최근 공공기관의 ‘사회적 가치’ 창출은 “사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”(2017 사회적 가치 기본법안 제안이유)를 실현하는 것을 기준으로 삼고 있다.

‘사회적 가치’가 강조되면서 문재인 정부는 100대 국정과제의 하나로 ‘공공기관의 사회적 가치 실현’을 선정하고 공공기관이 앞서 ‘사회적 가치’를 적극 실천하도록 ‘사회적 가치’를 반영한 공공기관 경영평가를 2019년부터 실시하고 있기도 하다. 일부 공공기관에서는 ‘공공기관’의 존

재 목적과 이유가 ‘공공성’이라는 ‘사회적 가치’ 실현이고, 실제로 다양한 ‘사회적 가치’를 실현하며 공공기관을 운영해 왔는데, 정부 경영평가를 이유로 새로운 가치를 창출해야 하는지에 대한 불만을 표현하기도 한다. 하지만 정부에서 추진한 정부혁신국민포럼 조사결과 조사대상의 44.3%가 정부혁신의 핵심키워드로 ‘국민의 삶 개선, 사회적 가치’를 선택한 바 있다.(문경호, 2018)

이는 그간 공공기관이 ‘공공의 이익 실현’을 위한 노력을 기울여왔지만, 국민들에게 기업의 방향성이나 기업 활동에 내재되어 있던 ‘사회적 가치’를 체계적으로 증명하지 못했던 것을 보여준다.

또한 경제발전과 성장을 최우선 과제로 하던 시기를 거쳐 오면서 공공기관은 그 운영이나 평가에 있어 국민을 상대로 하는 서비스의 공공성을 강조하기 보다는 방만경영, 비효율적 운영의 개선, 비정상의 정상화 등 효율성 위주의 규제로 대국민과의 관계에서 사회적 난제를 해결하고 공동체의 이익을 실현하는 데에 한계가 있었던 것도 사실이다.

따라서 공공기관 경영평가에서 사회적 가치 비중을 대폭 확대한 것은 공공기관 본연의 가치와 목적이 바로 ‘공공성’에 있다는 기본적인 사실을 확인하고, 더 나아가 수동적 공공성에 머무르지 않고 사회적 가치를 적극 창출하라는, 즉 적극적 공공성을 제도적으로 정착시키고자 하는 노력의 일환이라고 평가할 수 있을 것이다.(이종오, 2019)

이에 주목하여 본 연구는 최근 공기업에서 경쟁적으로 시행하고 있는 ‘사회적가치 추진성과’를 결정하는 요인이 무엇인지 분석하고자 한다. 공기업의 성과를 측정하고 평가함에 있어 단순히 매출액 중심의 이익구조 개념에서 벗어나 사회적 파급효과 등과 같은 사회구조 개념으로 전환할 필요가 있는 현실을 반영하여 공기업의 ‘공공성’과 ‘기업성’ 추구활동에 대한 측정치가 사회적 가치 추진 결과에 어떠한 영향을 미치는지의 여부를 확인하는 것은 공기업의 성과평가에도 유의미한 참고자료가 될 것으로 생각된다. 또한 그간 공기업의 사회적 가치 추진성과의 결정요인을 연구한 사례가 없었던 바, 본 연구에서 이를 규명함으로써 향후 ‘사회적 가치’와 연계한 공기업의 전략 및 운영에 도움이 되는 의미 있는 결

과를 도출해 보고자 한다.

제 2 절 연구의 목적 및 필요성

최근 민간기업의 전략적 사회적 가치 추진활동은 재무적 성과 혹은 지속가능한 발전에 긍정적인 영향을 미친다는 의견이 지배적인 반면 공기업에서 사회적 가치를 추진할 경우 부채누적 및 수익성 악화 등의 문제를 가중시킬 수 있다고 우려하는 시선이 많다. 그러나 공기업은 사회적 공공기관으로서의 위상을 지니고 있으며, 공기업의 성과는 사회로 환원되어 국가성장과 발전에 기여한다. 공기업은 선진국이든 개발도상국이든 간에 사회경제적 발전에 중추적 역할을 담당했으며, 자본주의나 사회주의에서도 국가 및 경제발전의 주춧돌이었다.(Farazmand, 1999:551) 따라서 기업의 성과를 측정하고 평가함에 있어 단순히 매출액 중심의 이익구조 보다는 사회적 파급효과 등으로 가치를 측정할 수 있도록 사회구조 개념으로 전환할 필요가 있다. 공기업의 사회적 역할에 대한 고려는 조직 내적으로는 재무구조의 개선과 노사간의 갈등을 완화시켜 줄 수 있는 이점이 있으며, 조직 외적으로는 이익 중심의 전통적 경영이념을 사회 중심의 현대적 경영이념으로 전환할 수 있는 하나의 대안이 될 수 있다.(박치성·조성한, 2011:175)

또한 2018년 10월말 기준 공공기관의 임직원 정원은 329,817명, 신규 채용 인원 22,734명, 자산은 811조원, 부채는 495.6조원에 이르는 등 공공기관이 국가경제에서 차지하는 비중 및 사회적 영향력은 지대한 실정이다. 사회적 파급효과가 큰 공기업에 대한 사회적 역할 및 책무는 공기업의 존립이유가 되며, 이를 실천하지 못할 경우에는 존립의 근거가 상실될 수 있다. 따라서 그 동안 소홀히 다루어왔던 ‘사회적가치’를 보다 부각시키고, 공공기관의 다양한 이해관계자에 대한 관계를 재정립하여 사회적 가치를 재고려 하는 등 아니라 사회적 문제를 시민사회와 공동으로 해결하여 사회공동체의 가치를 구현이 필요한 시점이다. 따라서 공공기관이 사회적 가치에 대한 전략을 수립하고 이를 객관화하여 보여줄 수

있다면 국민들이 느끼는 ‘공공기관’의 사회적 가치 실현 수준의 체감도를 높이는 동시에 향후 공공기관이 나아가야 할 방향성과 존재 의의를 증명하는 잣대가 될 수 있을 것이다.(김재환, 2019)

이러한 측면에서 본 연구는 선행연구를 통해 다양하게 정의된 공기업의 ‘공공성’과 ‘기업성’에 대한 정의를 참고하여 공기업의 ‘공공성’과 ‘기업성’ 추구활동에 대한 측정치가 실제 ‘사회적가치 추진성’에 어떠한 영향을 미치는지 여부를 다중회귀 분석을 통해서 조사하고, 공기업이 ‘기업성’을 추구하면서도 ‘사회적 가치’를 동시에 달성할 수 있는지의 여부를 실증적으로 분석해 보고자 한다. 이를 통해 공기업이 ‘사회적 가치 추진활동’을 보다 적극적으로 추진할 수 있는 근거를 제시하는 데 일조를 할 수 있을 것으로 생각한다.

제 3 절 연구의 대상 및 범위

본 연구는 공기업의 양대 조직성과인 ‘공공성’과 ‘기업성’ 추구활동이 ‘사회적가치 실현’에 영향을 어떠한 영향을 미치는지 여부를 분석하는 것을 목적으로 하고, 선행연구에 기반하여 공기업의 ‘공공의 목적을 달성하기 위하여 정부가 직·간접적으로 투자해 소유권을 갖거나 통제권을 행사하며 수익을 추구하는 행정조직의 한 유형’으로 정의하고자 한다. 따라서 본 연구의 대상에 속하는 공기업이 되기 위해서는 공공성과 수익성을 동시에 추구하는 기관이어야 한다. 또한 공기업은 「공공기관 운영에 관한 법률」 제5조에 의거, 직원정원이 50인 이상인 기관 자체수입이 총수입액의 2분의 1이상인 공공기관 중 기획재정부장관이 지정·고시한 기관이다.

개별 공기업의 사회적가치 추진성과는 경영평가 결과로 확인하고자 하는데 경영평가 결과는 매년 「공공기관 운영에 관한 법률」에 의한 유형별 분류 또는 정부정책에 의한 분리, 통합 등에 따라 평가대상 공기업이 바뀌어 왔고, 경영평가지표 또한 매년 다소간의 변화가 있어 본 연구의 측정과 달리 자료의 누락 없이 일관성 있는 자료를 획득하는 것이 용이하지 않은 한계가 있었다. 따라서 분석대상이 되는 공기업은 2016년도

부터 2018년도 까지 경영실적 평가에서 공기업 1로 지정된 10개 공기업 (인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국토지주택공사)과 공기업 2로 지정된 공기업 중 일관적으로 지정된 10개 공기업(대한석탄공사, 대한주택보증주식회사, 인천항만공사, 부산항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국광물자원공사, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국조폐공사)으로 총 20개 기업으로 구성된다. 해당 공기업들에 대한 자료는 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오(<http://www.alio.go.kr>)로 부터 수집하도록 한다.

제 4 절 연구문제 및 연구방법

본 연구는 우리나라 공기업의 특성으로 대변되는 ‘공공성’과 ‘기업성’ 추구활동이 ‘사회적가치’ 추진성과에 미치는 영향을 검증하고자 한다. 이를 위해 우선 문헌연구를 통하여 ‘공공성’, ‘기업성’, ‘사회적 가치’에 대한 관련 이론을 고찰하였으며, 그 내용을 바탕으로 연구과제를 도출하고 연구모형을 설계하였다.

연구의 목적 및 필요성에서도 기 언급하였던 것처럼 ‘사회적 가치’에 대한 개념정의 및 법제화 등의 논의가 활발히 이루어지고 있고, 그 중요성이 점차 확대되어 가고 있는 시점에서 공기업의 ‘공공성’ 및 ‘기업성’ 추구활동과 ‘사회적가치’ 추진성과에 대한 연관성을 살펴보는 것은 의미가 있다고 생각한다. 또한 그 동안 많은 선행연구에서 ‘사회적책임(CSR)’ 및 사회적가치 실현활동의 정당성과 효과성 또는 ‘사회적 책임(CSR)’ 활동이 재무성과나 경영평가 결과에 미치는 영향에 대해 검증하였으나 공기업의 ‘공공성’ 및 ‘기업성’ 추진활동과 ‘사회적 가치 추진성과’의 연관성을 직접적으로 검증한 연구는 상대적으로 드물었다는 점에서도 의의가 있을 것으로 본다.

본 연구의 연구방법은 문헌적 연구방법과 통계분석에 의한 실증적 연구방법을 병행 사용한다. 우선 공기업의 ‘공공성’과 ‘기업성’ 및 ‘사회적

가치'를 이론적으로 고찰할 것이며, 본 연구에서 설정한 독립변수가 종속 변수인 '사회적가치' 추진 성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 STATA 통계프로그램을 이용하여 상관관계분석, 회귀분석 등을 실시하여 검증하고자 한다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

제 1절 '공공성'과 '기업성'에 대한 이론적 논의

1. 공기업의 개념

공기업은 국가 또는 공공단체 등이 경영의 주체가 되어 재화나 용역을 공급하는 공적인 기업을 의미한다. 공기업은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의한 공공기관 속하며, 공공기관 유형 중 총 수입대비 자체수입 비율이 50% 이상인 기관이 공기업으로 분류되고 있다.

먼저 공기업 및 준정부기관을 포괄하는 공공기관에 대한 개념을 살펴보면 공공기관은 정부에 의한 설립 및 재정지원을 통해 공공서비스를 제공해 주는 기관을 의미하며, 정부부문과 민간부문의 연속선상에 존재하는 중간영역에 속한다. 또한 공공기관은 시장실패 해소를 위한 정부 활동의 도구 또는 수단으로 정부의 기업적·사회적 활동을 수행하거나 공공서비스 제공을 위한 제도적 대안으로 존재하고 있다.(곽채기, 2013) 공공기관의 넓은 의미로는 개인의 이익이 아니라 공적인 이익을 목적으로 하는 국가 또는 지방자치단체의 공무를 수행하는 이른바 관공서는 물론 공기업·준정부기관까지 포함하는 개념이나 좁은 의미로서의 공공기관이라 하면 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부 장관이 지정한 기관을 가리킨다. 한편, 준정부조직은 정부조직과는 별도로 설치되어 어느 정도 자주적 운영을 하면서 정부조직과

의 유대하에 행정기능의 일부를 담당하는 새로운 유형의 공공조직이다. 이런 유형의 조직은 그 성격이 정부조직과 민간조직의 중간 형태라 하여 준정부조직이라고 부른다.(김규정, 1999; 366)

본 연구의 분석대상인 공기업의 경우 정부의 필요에 의하여 공익을 추구하기 위해 설립된 동시에 제품 생산 및 서비스 제공을 통해 일정한 이윤을 추구하는 공공성과 기업성을 모두 보유한 혼합조직이다. 앞서 언급했듯 공공기관 중 총 수입대비 자체수입 비율이 50% 이상인 기관을 공기업으로 분류하며, 공기업 가운데서도 자체수입이 매우 높고(85% 이상), 자산규모가 2조원 이상인 기업은 ‘시장형’ 공기업으로 분류하고, 그 이외의 공기업들은 ‘준시장형’ 공기업으로 분류한다.

<표2-1. 공공기관 유형 및 분류근거>

유형구분	내 용
· 공기업	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관('19년 기준 35개)
- 시장형	자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업('19년 기준 15개)
- 준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업('19년 기준 20개)
· 준정부기관	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
- 기금관리형	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁 받은 준정부기관('19년 기준 13개)
- 위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관('19년 기준 80개)
· 기타 공공기관	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관('19년 기준 210개)

* 출처 : 기획재정부(2019)

공기업의 개념을 조금 더 살펴보면 공기업의 개념은 사람에 따라 여러 가지로 정의되고 있는데 유훈(1993)은 "공기업이란 국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 지닌 것"이라 정의하고 있는가 하면, 존스(Leroy P. Jones)는 "공기업이란 공공단체가 소유하거나 통제하며, 그 생산물이 판매되는 생산적인 주체"라고 하면서 소유에 대해서는 공단체의 지분율이 직접적 또는 간접적으로 10% 이상인 경우를, 그리고 지배는 최고관리층의 임명권을 통하여 내부적인 의사결정과정에 참여할 수 있는 힘을 의미한다고 하였다.(Johns, 1975: 23)

또한 유종해·박영희 외(1993)는 공기업을 '공공단체가 소유하거나 통제하며 그 생산물이 판매되는 생산적인 주체'라고 정의하고 있고, 안용식(1990)은 공기업을 '국가 또는 공공단체 등이 경영의 주체가 되어 재화나 용역을 공급하는 공적인 기업'으로 정의하고 있으며, 이종수(2009)는 공기업을 '공공의 목적을 달성하기 위하여 정부가 직·간접적으로 투자해 소유권을 갖거나 통제권을 행사하는 기업'으로 정의하고 있다.

이러한 여러 정의를 종합하여 정리하면 공기업이란 일반적으로 국가 또는 공공단체가 수행하는 업무 중 수익사업적인 성격을 지닌 업무를 수행하는 행정조직의 한 유형이라고 정의할 수 있다. 따라서 행정조직의 형태로서 공기업이라 말할 수 있으려면, 첫째, 국가 또는 공공단체가 출자 및 관리하는 공익사업체라야 하고, 둘째로는 기업적인 성격, 즉 수익성이 있어야 한다. 이와 같이 공기업은 사기업에서 말할 수 없는 공공성이 요구됨과 동시에 기업경영에서 요구되는 능률성을 확보해야 할 필요에서 공공성과 기업성을 동시에 지니는 특성을 갖고 있다.(이종수, 2009)

2. 공기업의 '공공성'과 '기업성'

이처럼 공기업은 한편으로는 공익성을 첫째로 내세울 것을 요구받고, 또 한편으로는 관료주의·비능률을 회피한다는 이유에서 독립된 기업으로서 운영될 것이 요구된다. 따라서 공기업을 이해하기 위해서는 책임성,

통제, 정치적·경제적 목표, 도구목표 등으로 대변되는 ‘공공성’ 측면과 경영의 자주성, 능률, 수익성, 이윤목표 등으로 대변되는 ‘기업성’ 측면을 동시에 고려하여야 하며, 이러한 공기업의 경영이념은 ‘공공성’과 ‘기업성’의 조화 및 추구에 근거한다. ‘공공성’과 ‘기업성’이 상호보완적일 때도 물론 이거니와 중요한 것은 양자가 상호대립관계에 있을 경우에도 공기업의 목표와 기능 등을 고려할 때, 어느 한 쪽을 희생시킴으로써 다른 한 쪽을 강조하는 것은 바람직하지 못하며 양자를 가능하면 적절히 조화롭게 추구하려는 노력이 필요하다.(유훈 외, 2010)

(1) 공기업의 공공성

공기업의 공공성이 무엇을 의미하는지 알기 위해서는 공공조직에서 공공성이 어떻게 이해되고 있는지를 먼저 고려해야 한다. 공기업의 공공성에 대한 정의로 Robson(1960)은 ‘국가이익이 요구할 때 공기업이 국가 또는 지방자치단체의 정치적 경제사회적 목표를 추구하는 것’이라 하였고, 한국공기업학회의 연구보고서에서는 공기업의 공공성을 공공에 의한 소유 또는 통제를 통하여 공익목표를 실현하는 것이라 개념화하였다. 이처럼 공기업의 공공성과 관련하여 그동안 다수의 학자들은 소유권, 영리 추구목적 등과 같은 기준에 따라 조직유형을 구분하고, 이 유형들 간에는 관리를 포함한 조직 전반에 차이가 존재한다는 데 의견을 같이 하였다(Bozeman, 1987; Buchanan, 1974; Perry and Rainey, 1988; Rainey et al., 1976; Rainey, 2014). 이러한 접근법에서 살펴보면 공공조직과 사조직은 소유권에 따라 구분되고 이 과정에서 공공성은 정부소유로 이해된다(Dahl & Lindblom, 1953). 이러한 소유권 중심의 이분법적 공공-민간 구분을 포함한 다양한 조직유형이론들은 각 유형에서 “전형적(typical)”이라고 할 수 있는 조직들에 대한 다양한 외부환경 요인, 조직내부 요인 및 관리 요인의 차이에 대해 풍부한 설명을 제공해 왔으며(Fottler, 1981), 일부 연구들에서는 실제로 이러한 분류에 따라 목표, 구조, 관리 행태 등 조직의 다양한 요소들에 차이가 있음이 관찰되었다(Boyne, 2002a; 전영한, 2009).

한편 통제(control)의 정도에 따라 공공조직과 사조직을 구별하고 공공성을 통제로 이해하는 견해도 있다.(Bozeman, 1987; Perry and Rainey, 1988) 이러한 논의에 의하면 조직은 더 큰 사회적 맥락 속에서 운영되고, 조직의 행동은 그 맥락에 의해 의존할 수 밖에 없으므로 조직의 공공성을 이해하기 위해서는 조직이 놓여 있는 그 사회의 맥락을 이해해야 한다고 한다. Wamsley & Zald(1973)는 통제를 정치·경제적 권위(political economy authority)로 보고 조직의 합법성 및 권력을 정치적인 것, 조직의 효율성 극대화를 이루고 상품 및 서비스를 생산하는 활동으로서 경제적인 것이라고 하였다. 이들에 의하면 정치적 영향력은 정부 뿐만 아니라 경쟁자, 이해집단, 시민 등에 의해 행사된다. Bozeman(1987)은 Wamsley & Zald(1973) 연구에서는 정치·경제적 권위를 분리하였는데, 이를 통해 권위는 정치적권위(political authority)와 경제적 권위(economy authority)로 구별되고, 조직이 정치적 권위에 의해 더 영향을 받으면 그 조직은 공공성이 더 크다고 하였다. 공공성을 정치적 권위의 정도라고 보는 시각에서 볼 때 공공성을 어떻게 측정할 것인지에 대한 대다수의 논문에서는 공공성은 주로 정부로부터 받은 자원의 비율, 정부와의 대화 빈도, 조직의 성장이나 생존에서 정부의 중요성으로 측정되었다.(Bozeman & Bretschneider, 1994; Bozeman, Reed & Scott, 1992; 유미년, 2012)

그러나 Fournier(2004)에 의하면 공공성을 소유권 등에 근거한 기능상의 차이로 밖에 보지 않는 것은 공공조직이 생산하는 산출물에 공적 가치를 부여하지 못하고 공공조직의 산출물을 사조직의 산출물과 다를 바 없게 한다고 비판한다. 또한 공공성에 대한 이러한 단순한 이분법적 논의는 공공조직과 사조직의 경계가 모호해지면서 지양되고 있는 실정이다. 따라서 공공성에 대해 가치 기반의(value-based) 접근 방식을 취하는 학자들은 공적 가치(public value)를 공공 부문의 운영 원리로 포함시켜야 함을 강조하면서, 소유권 중심의 접근법을 소유권, 재원 등 조직수준에 한정된 속성만을 다루고 있다고 비판한다(Bozeman and Moulton, 2011). 이에 공공성을 조직이 공적가치를 고수하고 생산하는 정도로 정의하고 공적 가치를 통해 공공성을 조작화 하고자 하는 의견이 대두되었다.

(Antonsen & Jorgensen, 1997; Bozeman, 2002; Bozeman & Sarewitz, 2005; Haque, 2001). 이와 관련하여 유미년(2012)도 투입적인 측면을 강조하는 초기의 공공성에 대한 접근법과 달리 최근 공공성의 개념은 산출 측면에서 정의되고 있다 하였으며, 이에 따라 공공기관의 공공성은 공공기관에 의해 제공되는 서비스의 공적 가치의 달성 정도로 이해할 수 있다고 하였다. 또한 이러한 맥락에서 윤성식(1998)은 경제정책의 수단으로서 공기업이 필요하다면 공기업을 통해 추구하고자 하는 정책 목표가 바로 공기업의 공공성과 관련이 있다고 하였다. 박기묵(2011)은 지금까지 이론적으로만 논의되던 공기업의 공공성을 공익성이라는 개념으로 접근하여 공기업의 공공성의 정도의 계량화를 시도하였는데, 공기업의 공익성 개념은 지나치게 가치추구 지향적인 측면이 있지만 공기업 설립목적에서 공익개념의 예를 찾으려고 한 점을 볼 때 공기업의 공공성을 공적 목적 달성 정도로 이해하고 있는 것으로 보인다.

이경은(2019)은 조직공공성 연구에서 주류를 차지해왔던 경험적 조직공공성과 비교적 최근에 등장한 규범적 조직공공성을 통합하고자 하는 흐름이 나타나기 시작했다고 하였다. 조직공공성에 대한 경험적 접근법이 주로 소유권, 재원구조 등 개별 조직에 한정된 속성을 다루고 있으며, 규범적 접근법 또한 정태적 맥락 안에서 공적 가치의 특성을 기술하고, 이에 대해 고찰하는 데 머무르고 있다고 비판하면서, 통합적 접근법을 통해 이러한 한계들을 극복할 수 있다(Bozeman and Moulton, 2011).는 것이다.

<표2-2. 조직 공공성에 대한 접근법 비교>

구 분	경험적 접근법	규범적 접근법	통합적 접근법
조직공공성의 정의	한 조직이 정치적권위 (Political authority)에 의해 영향을 받는 정도	한 조직이 공적가치 (Public value)와 밀접한 정도 또는 공적가치를 제공하는 정도	공적가치 실현을 위한 제도들에(Public value institutions) 의해 공적 가치가 실현되는 정도

* 출처 : 이경은(2019) 인용

지금까지의 공공성에 대한 논의를 정리하여 본 연구에서는 공기업의 공공성을 ‘정부의 통제 하에 정부가 공기업이라는 정책수단을 통해 제공하는 사업목표의 달성정도’(유미년, 2012)와 ‘정부의 통제 하에 국민의 일상생활에 필요한 재화 및 서비스를 제공하기 위해 이의 양적 확보 및 질적 향상을 도모함으로써 국민에 대한 대응력을 높이는 것’(이홍범, 2014)으로 정의하고자 한다.

(2) 공기업의 기업성

공기업의 기업성은 공기업의 ‘기업’으로서의 성격, 즉 계속적 상품 생산의 주체로서의 성격을 말하는 것으로 공기업의 이윤추구와 관련하여 많은 학자들이 공기업도 기업인 이상 이익을 추구할 수 있는 것으로 보고 있다(유훈 외, 2011; 안용식, 1990; Mazzolini, 1979; Robson, 1960). 송대희·송명희(1990)는 기업성을 위험에 과감히 도전하여 신사업을 개척하고 생산성을 높이는 기업가정신(enterpenur ship)을 의미한다고 하였다. 박영희 외(2014)는 공기업의 기업성은 근본적으로 사기업의 기업성과 동일하나 공공성과 조화되어야 한다는 점에서 다르다고 하면서 공기업은 공공성을 효율적으로 달성하기 위한 도구적 가치라고 하였고, 기업성 확보의 전제조건으로 자율성의 보장과 책임성의 확보를 들고 있다. 유훈 외(2010)도 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조와 제3조에서 공기업의 기업성에 근거하여 공공기관에 대한 자율경영과 책임경영을 규정하고 있는데 이러한 공기업의 기업성은 공공성과 조화되어야 한다는 점이 공기업과 차이점의 차이점이라고 하였다. Monsen and Walters(1983) 또한 공기업이 기업성을 발휘하기 위한 전제로 유능한 관리자가 필요하며 자율성 및 책임성도 중요한 요소라 하였다. 이와 같이 다수의 연구들은 공기업도 기업인 이상 이익을 추구할 수 있다고 보고 있다.(안용식, 190; Mazolin, 197; Robinson, 1960).

이러한 공기업의 공공성과 기업성의 관계에 대한 설명으로 Mazzolini(1979)는 공기업의 존립목표로서 이윤목표와 도구목표를 들었는데 전자는 기업성

을 후자는 공공성을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 정부가 공기업에 대하여 특별한 요구가 없을 때에는 다른 모든 기업의 경우와 같이 최대한의 경제적 실적을 올리려고 하는데 이를 공기업의 이윤목표라고 부르고, 정부가 공기업에 대하여 특별한 요구가 있을 때 공기업은 정부의 사회경제적 정책의 도구로서의 기능을 수행하는데 이것을 도구목표라고 한다는 것이다.

위의 내용을 정리해 보면 결국 공기업은 공공재와 공공서비스라는 산출물 및 서비스를 생산·판매하고 이를 통해 수익성을 추구하는 시장적인 성격을 가졌으며, 정부부문과는 달리 재화 및 서비스를 요금을 받고 판매하여 생산비용의 일부 혹은 전부를 충당하게 된다. 이러한 활동을 통해 공기업은 더 적은 비용으로 더 많은 산출물을 얻으려는 효율성을 달성하고자 하게 되고, 공기업의 경영목표 및 비전에 있어서도 민간기업과 같이 성장성, 수익성, 생산성 등과 같은 경영성과 및 기업성을 중시하게 되는 것이다.

제 2절 사회적 가치 및 사회적 가치 유사개념에 대한 이론적 논의

1. 사회적 가치(Social Values)의 개념

공기업의 공공성과 사회적책임(CSR)에 대한 연구는 오래 되었지만, 사회적 가치 개념이 등장한 것은 그리 오래 되지 않았다. 사회적가치에서 가치(value)는 일반적으로 사물이나 현상에 대한 옳고 그름의 판단을 의미한다. 따라서 사회적가치는 어떠한 의사결정과 행동이 공동체에 얼마나 긍정적인 기여를 하는지를 보여준다. 따라서 공공성을 조직의 존재 이유로 삼고 있는 공기업은 민간 기업에 비해 사회적 가치 활동을 더 많이 할 것을 요구받는다. 공기업의 사회적가치는 공기업의 의사결정과 경

영활동이 사회에 얼마나 기여하였는지를 판단하는 기준이 될 수 있다. 국민들은 사회적가치 활동을 적극적으로 수행하고 있는 공기업을 경쟁력이 높은 기업으로 인정하고 있다. 이를 뒷받침하듯이 공기업 및 준정부기관과 지방공기업의 경영평가항목에서 사회적가치 활동의 비중이 높다. (임효창 외, 2019)

이러한 추세에 따라 최근 우리나라에서 ‘사회적 가치(Social Values)’에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다. ‘사회적 가치’는 합의된 정의는 없으나 일반적으로 ‘사회, 경제, 환경, 문화 등 모든 영역의 공익 및 공동체의 발전에 기여하는 가치’, ‘사회문제의 해결과 사회적 변화를 낳는 가치’를 의미(행정안전부 및 관계부처합동, 2019; 고동현 외, 2016)하며, 이와 같은 포괄성은 ‘사회적 가치’가 역사적 상황과 사회가 직면한 문제에 따라 지속적으로 변하며 재구성되는 유동성을 지니고 있다는 것에 바탕을 두고 있다고 본다.(박상욱, 2018; 최현선, 2018)

동일한 맥락으로 Walzer의 사회적가치론에 의하면 ‘사회적 가치’는 공동체의 특성에 따라 가변적이며, 분배되어야 할 ‘사회적 가치’는 특수한 사회문화적 배경을 공유하는 사람들에 의해 창출되고, 분배의 기준도 가치의 특성에 적합한 것이어야 한다. (임의영, 2010) 따라서 ‘사회적 가치’의 실현을 위해서는 정부가 행정적, 정책적으로 정의의 영역들을 확인하고 의미부여 및 공동체 분배역할을 해야 한다는 것이다.

또한 김정인(2018)은 ‘사회적 가치’를 ‘사회적 경제’ 관점과 ‘사회적 조직 법령’ 관점으로 나누어 보았다. ‘사회적 경제’ 관점에서 ‘사회적 가치’는 사회적 경제 또는 사회적 경제조직의 개념과 밀접하게 관련되어 있으며, 광의의 개념으로 비경제적 또는 비화폐적 가치를 의미하고, 협의의 개념으로는 취약계층 및 사회적 약자 보호 가치를 의미하며, 더 나아가 모든 사회구성원들의 포용적 성장, 사회적 연대, 공동체주의, 보장성, 민주성, 윤리성 등 사회통합적 의미로 간주된다고 보았다.

그리고 ‘사회적 조직 법령’ 관점으로 ‘사회적 가치’의 필요성과 중요성은 최근 한국의 사회적 경제조직 법령 등에서 더욱 명확하게 나타나고 있는데, 사회적 경제조직과 관련하여 2007년 한국에서 제정된 「사회적기

업 육성법」과 2012년에 제정된 「협동조합 기본법」이 바로 그것이다.

우선 「사회적 기업 육성법」에서는 사회적 기업의 설립 및 운영 목적을 통해 ‘사회적 가치’의 의미를 찾을 수 있다. 사회적 기업은 사회구성원 모두에게 충분한 사회서비스를 제공하며, 새로운 일자리를 창출하여 사회통합과 국민 삶의 질을 향상시키고, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 것을 목적으로 한다. 또한 사회적 기업은 지역사회와 지역공동체에 공헌하고, 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 추구하며, 동시에 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 할 수 있다. (국가법령센터, 2018a). 이러한 사회적 기업의 설립 목적을 통해 사회적 기업이 추구하는 사회적 가치를 확인할 수 있다는 것이다.

위에서 언급한 것처럼 ‘사회적 가치’는 역사적 문화적 배경에 따라 그 의미를 달리하므로, 최근 우리나라에서도 ‘사회적 가치’에 대한 입법 노력적 활동이 부각되고 있는데, ‘사회적 가치’를 실현하고자 노력하는 다양한 주체 중에서 특히 공공기관의 임무와 ‘사회적 가치’ 책무를 연결하고자 하는 연구가 활발하게 진행되고 있다.(문경호, 2018) 그러나 이처럼 공공부문에서 ‘사회적 가치’ 실현에 대한 논의가 광범위하게 이루어지고 있음에도, 현실적으로는 여전히 ‘사회적 가치’가 무엇인지 또 이를 어떻게 실행해야 하는지에 대한 논의는 명확하게 이루어지지 않고 있다.(김정인, 2018)

다만 ‘공공기관이 사회적 가치를 선도해야 한다.’는 분위기를 반영하여 공공기관 경영평가에 ‘사회적 가치’ 지표를 담게 되면서 ‘사회적 가치’에 대한 연구와 반응이 뜨거우며, ‘사회적 가치’를 실현하고자 노력하는 다양한 주체 중에서 공공기관의 임무와 ‘사회적 가치’ 책무를 연결하고자 하는 연구가 활발하게 진행되고 있다.

이처럼 ‘사회적 가치’의 실현에 정부의 역할이 중요하고, 공공기관은 정부와 민간을 매개하는 중요한 주체이므로, 본연의 임무 외에 자신과 관련된 ‘사회적 가치’를 실현할 수 있어야 할 것이다. 또한 국가 및 지방자치단체는 공공기관이 독립적이고 자율적으로 ‘사회적 가치’가 있는 활동을 할 수 있는 여건을 조성하여 주는 것이 필요하다.(김현희 등, 2018)

<표2-3. 사회적 가치의 의미>

구 분	사회적 가치의 의미
일반적 의미의 사회적 가치	사회, 경제, 환경, 문화 등 모든 영역의 공익 및 공동체의 발전에 기여하는 가치, 사회문제의 해결과 사회적 변화를 낳는 가치(행정안전부 및 관계부처합동, 2019; 고동현 외, 2016)
Walzer의 사회적 가치	사회권을 실질화하기 위한 것이며, 헌법이 지향하는 가치 중 인권, 노동권, 사회적 약자에 대한 배려, 민주적 의사결정 및 참여의 실현 등 사회 전체의 편익을 제공하는 포괄적 상위가치로서의 기능(행정안전부 및 관계부처합동, 2019)
사회적 경제 관점의 사회적 가치	경제적 가치와 상반되는 개념으로서 화폐적 가치로 판단할 수 없는 비화폐적 가치 명확하게 측정이 가능한 산출보다는 영향 측면에 초점을 맞추어 측정(이승규 · 라준영, 2009)
헌법적 의미의 사회적 가치	사회구조에 의해 작동하는 권리, 자유, 기회 등과 같은 가치(임의영, 2009)
정부 차원의 사회적 가치	정부와 공공기관 혁신의 관점에서 사회가치는 공공성, 공익성, 공동체성이 공존하는 개념(최현선, 2018)

출처 : 허갑수(2006)을 재구성

현재 정부에서는 ‘사회적 가치’에 대한 개념 정의 및 실현을 위해 다양한 노력을 하고 있으며, 그 내용을 ‘사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 종합계획’을 통해 정부운영의 기본방향으로 제시하고 있다.

또한 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안(2014)」 등에서 ‘사회적 가치’가 구체화 되었는데, 인권 보호, 안전한 근로 및 생활환경 유지, 복지, 노동권보장, 대기업 및 중소기업 간 상생과 협력, 양질의 일자리 창출, 지역사회 및 공동체 활성화와 복원, 지역경제 공헌, 기업의 자발적인 사회책임 이행, 민주적 의사결정 및 참여의 실현, 공공성 실현 등의 항목이 그것이다. 나아가 공공기관의 ‘사회적 가치’ 실현을 위한 구성요소로 인권, 안전, 노동, 일자리, 건강 및 복지, 사회적 취약 계층 지원, 상생협력, 지역경제, 공동체 복원, 책임 및 윤리경영, 환경, 참여 등 12개의 영역이 제시되었다.(윤태범 외, 2017).

<표2-4. 사회적 가치의 주요 영역>

사회적 가치	주요의미
인간의 존엄성을 유지 하는 기본 권리로써 인권의 보호	행복추구권, 평등권, 알권리, 직업의 자유, 안정적 주거생활 보장 등 헌법상 보장되는 기본권 보장
재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지	시장에서 해결할 수 없는 국민의 안전을 지키기 위한 공공의 적극적 조치필요
건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공	인간다운 생활의 기본조건으로서 건강한 생활을 영위할 수 있는 보건·의료서비스를 국가에 요구하고 국가는 이를 제공
노동권의 보장과 근로조건의 향상	생계를 유지하기 위해 일할 수 있는 권리보장, 노동3권, 안정적인 근로조건 유지, 최저임금인상, 고용안정 등
사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합	여성, 노인, 청소년, 신체장애자, 기타 생활능력이 없는 국민도 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받을 수 있는 사회보장 정책 추진
대기업·중소기업 간의 상생과 협력	시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하고, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 필요한 규제·조정
품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출	민간·공공부문 일자리 창출, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기, 노동이사제, 비정규직 축소 등 좋은 일자리 확대
지역사회 활성화와 공동체 복원	자치와 분권의 원칙을 지역 공동체 차원에서 보장하는 지방자치 실현
경제활동을 통한 이익이 지역 에 순환되는 지역경제 공헌	지역 간 균형있는 발전을 위한 지역경제 육성, 수도권 과밀화로 인한 부작용 해소
윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회책임 이행	사회적 존재로서 기업의 사회책임 이행. 인권, 노동권, 환경, 소비자 보호
환경의 지속가능성 보전	국민이 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하기 위한 국가의 의무
시민적 권리로써 민주적 의사결정과 참여의 실현	민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민주권 국가 실현을 위한 정부운영방식 개선, 참여 기제 확보, 참여 수준 심화
그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화	경제적 양극화 등으로 파괴된 사회 공동체 회복 추구, 시민사회 등 제3섹터의 지원 및 육성

출처: 관계부처 합동(2019: 14)

2. 사회적 가치 유사개념 검토

(1) 기업의 사회적 책임(CSR)

기업의 ‘사회적 책임’(CSR : corporate social responsibility)에 대한 연구는 Bowen(1953)의 저서가 출간된 이래 다양한 방법으로 진행되어 왔다. Murray & Montanari(1986)에 따르면 ‘사회적 책임’은 기업인이 사회의 목표와 가치에 비추어 바람직한 방향으로 기업의 다양한 정책을 추진하고 의사 결정하는 일종의 의무로 정의되고 있는데, 사회에 대한 경제적, 법률적 의무 뿐 아니라 이러한 의무를 넘어서 기업이 전체사회에 책임을 져야 한다는 것이다.

Carroll(1979)은 기업의 ‘사회적 책임’은 주어진 특정시점에서 사회가 기업에 대하여 가지고 있는 경제적·법률적·윤리적·자유의지적 기대까지를 모두 포함한다고 하였고, McFarland(1982)은 기업의 ‘사회적 책임’을 개인·조직·사회 제도 간의 상호의존성의 인식과 그 인식을 도덕적·윤리적·경제적 가치의 틀 내에서 행동으로 옮기는 것으로 정의하고 있다.

McWilliams & Siegel(2001)은 ‘사회적 책임’을 기업 활동으로 인해 발생하는 사회·경제적 문제를 해결함으로써 기업의 이해관계자와 사회일반의 요구나 기대를 충족시켜 주어야 하는 기업행동의 규범적 체계이며, 법에 의한 요구 및 회사의 이득을 넘어서 사회적 선을 위해 나타나는 활동으로 정의하기도 한다.(원종하, 2018 재인용)

한국 기업의 ‘사회적 책임’에 대한 학문적 연구는 기업도 우리 사회의 목표와 가치에 맞는 정책을 추구하고 실행해야 한다는 주장으로부터 출발했으나 그 뿌리는 깊지 않다. 1980년대에 국내 기업들이 공익관련 재단을 설립하면서 사회적 책임에 대한 논의가 일어나기는 했으나, 1990년대에 한국에서 기업의 사회적 책임에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다.(이상민 2012). 그 이후 1997년 외환위기를 겪으면서 기업의 부실경영과 정경유착의 고리들이 언론들을 통해 드러나게 되었고,

이를 극복하기 위한 방안으로 기업들은 ‘사회적 책임’에 대해 관심을 가지게 되었다.

기업의 ‘사회적 책임’은 이후 기업차별화의 전략으로 강조되기 시작하였는데 ‘사회적 책임’을 자기희생이나 비용으로만 바라보는 것은 바람직하지 않으며, 사회문제 해결을 위한 ‘사회적 책임’은 사회적 가치를 창출할 뿐만 아니라, ‘사회적 책임’ 이행주체에게도 사회적 평판 개선, 노동생산성 증진, 각종 규제에 대한 선제적 방어 등의 이득을 얻을 수 있게 하므로(Heal, 2005) ‘사회적 책임’을 하나의 전략으로서 사회적 가치와 자기이익을 동시에 극대화 할 수 있는 방향으로 활용하는 것이 바람직하다는 것이 그것이다.(김유현 등, 2018)

이처럼 기업에서 시작된 ‘사회적 책임’은 공공기관을 포함한 다른 모든 조직으로 확산되었으며, 2007년 UN 글로벌 정상회의에서는 기업은 물론이고 정부기관을 포함한 공공기관 모두의 사회적 책임’을 표방하였다. (라영재, 2012).

또한 국제표준화기구(International Organization for Standardization : ISO)가 2010년 발표한 ISO26000은 기업의 사회적 책임을 뜻하는 “CSR”에서 “C”를 생략하고 Social Responsibility(SR)이라는 용어를 공식 채택하면서 기업 뿐 아니라 정부 및 공공기관, 시민단체 등 모든 조직이 사회적으로 책임 있는 행동을 하도록 하는 종합적인 국제 표준 가이드라인을 제시하였고, SR이 민간조직 뿐 아니라 공공부문을 포함한 모든 조직이 준수해야 할 사회윤리 규범으로 자리잡아가고 실정이다. (김유현 등, 2018)

2) 공공기관의 사회적 책임(GSR)

‘공공기관의 사회적 책임(GSR : Government Social Responsibility)’은 ‘사회적 책임(SR)’의 주체를 정부(Government)로 규정하고, ‘사회적 책임(SR)’의 접두어 위치에 ‘정부(Government)’를 배치하여 정의한 용어로 정부가 그 설립 목적 자체인 사회책임을 다해야 한다는 것을 의미한다. ‘GSR’의 주체는 정부뿐만 아니라 공기업, 준정부기관 등 정부와 관련된

공공부문의 모든 주체를 포함한다.(탁현우 등, 2019).

전통적 관점에 따르면 정부는 공공성을 추구하는 기관으로서 사회적 가치와 책임의 주체로 인식되었다. 정부의 행위 자체가 공익실현을 목적으로 하여 공공의 업무를 수행하는 것이기 때문에 행정사무를 수행하는 것 자체만으로도 사회적 가치를 창출하고, 책임을 다한다는 주장인 것이다.

하지만 신자유주의 바람이 휘몰아치면서 공공 영역은 급속히 시장 영역으로 대체 되었고, ‘공공부문의 시장화’가 빠르게 진행되면서 수많은 사회문제가 노출되었다. 공공부문조차 공존과 협력보다 경쟁과 효율을 우선시 하게 되면서 정부가 국민에 대한 사회적 책임을 충실히 이행하고 있는지에 의문이 제기되기 시작하였다.(국가공무원인재개발원, 2019).

‘GSR’은 헌법성을 중심으로 준법성, 윤리성, 공정성, 투명성, 인권성, 지속성의 핵심가치로 구성되어 있으며(국가공무원인재개발원, 2017), ‘공직가치’가 ‘사회적 가치’와 별개의 사안이 아닌 ‘헌법적 가치’로 통합될 수 있음을 의미한다. 따라서 ‘헌법적 가치’는 ‘공직가치’와 ‘사회적 가치’를 포괄하는 개념으로서 ‘GSR’의 핵심이라고 할 수 있다.(탁현우 등, 2019).

<표2-5. 공공기관의 사회적 책임 핵심가치>

핵심가치	주요의미
준법성	준법성은 헌법 해석의 추상성 한계를 방지하기 위한 구체적 수단이며, 동시에 행정사무의 근거임
윤리성	윤리성은 준법성의 한계인 공공기관에 대한 국민의 신뢰 하락을 보완하기 위한 가치로, 정부관료에게 요구되는 중요한 핵심가치임. 이를 기반으로 한 윤리행정 은 보편성을 바탕으로 하지만 동시에 불변하지는 않음. 이는 시대가 지나면서 형성되는 새로운 윤리규정, 과거 잘못된 법률과의 충돌 현상이 나타나기 때문임
공정성	공정성은 공공기관의 행정사무 이행에 있어 기본적으로 지켜져야 할 요소로 국민들로부터 위임받은 권한을 실행한다는 대리인 원리에 충실하기 위해 이 행되어야 함.
투명성	투명성은 정부에 대한 불신이 대부분 불투명한 행정사무에서 발생한다는 점에서 중요한 가치임. 정부의 개방적인 소통과 적극적인 정보제공 을 통한 투명성 향상은 정부신뢰의 향상을 가져올 수 있음

핵심가치	주요의미
인권성	인권성은 국제사회에서 가장 일반적인 권고사항으로, 무차별성과 인간의 존엄성 고양에 근거한 행정이야말로 공공기관의 품격을 높이는 기준이라고 할 수 있음. 이러한 인권 행정은 국민통합과 사회 안정을 이끄는 중요한 수단임
지속성	지속성은 공동체의 안정적 발전을 위한 가치로 지난 수십 년 간 경쟁 위주의 단기실적으로 인한 공동체와 환경의 파괴를 극복하기 위한 수단임. 이를 통한 사회 안전망의 강화, 건강한 공동체와 지구를 후손에게 물려주는 것이 오늘날의 중요 과제라고 할 수 있음

출처: 국가공무원인재개발원, 2017

3) 공유가치 창출(CSV)

‘공유가치창출(CSV : Creating Shared Value)’은 Poter & Kramer가 2006년 HBR (harvard business review)에 발표한 “전략과 사회: 경쟁 우위와 ‘CSR’ 간의 연결”에서 처음 소개한 이후 2011년에 본격적으로 확장된 개념으로, 사회적 문제점 개선과 더불어 기업의 이윤 추구를 실현시켜 주는 핵심 경쟁력 강화를 위한 전략적 신경영 패러다임이다(윤각 · 이은주, 2014).

‘CSV’는 기업의 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 추구하는 전략으로, 기업과 사회가 공유하는 가치를 창출하는 것이 더욱 기업의 지속가능성을 높이는 것이라고 주장하였다. 이는 2008년에 발생했던 금융위기를 계기로 기존 자본주의에 대한 새로운 경제적 대안이 요구되었으며, 이에 기업의 지속가능한 성장을 위해서는 공동체와 동반 성장해야 한다는 인식을 기반으로 하는 것이었다. (2019, 탁현우)

‘CSV’의 예로 다국적 식품회사 네슬레는 아프리카의 코트디부아르에서의 코코아 생산, 인도에서의 우유 생산 과정에서 자신들이 가진 새 품종과 농사짓는 기술, 가공기술 등을 현지 농부들에게 전해주었다. 그러자 현지 농부들의 수입이 300%가량이나 늘어났고 네슬레도 양질의 원료를 확보할 수 있게 되었다. 이와같이 사회와 기업 모두 이익이 되는 좋은

혁신을 하자는 것이 바로 ‘CSV’이다(동아 비즈니스리뷰, 2012).

하지만 일부 ‘CSR’ 전문가들은 ‘CSV’가 무비판적으로 한국사회와 기업에 수용되면서 나타는 부정적인 측면에 주의하라고 조언하기도 한다. ‘CSV’가 지나치게 수익극대화에 집중하고 가치사슬에 직접적인 영향을 끼치지 않는 지배구조나 노동, 인권 등의 이슈는 기업의 생산성과 상관 없거나 적다고 판단하여 거의 관심을 기울이지 않기 때문이다.(2019, 사회적가치 이해와 평가)

제 3절 선행연구 검토 및 문제제기

(1) ‘공공성’과 ‘기업성’에 관한 선행연구 검토

공공기관을 대상으로 한 공공성과 기업성에 관한 선행연구는 공공서비스 측면의 성격이 강한 공공의료기관을 대상으로 한 연구가 대다수를 이룬다. 이를 살펴보면 신열(2005)은 공공성을 본래 의료원 설립목적 달성을 위한 것으로 정의하고, 구체적으로 지역사회에 저렴한 의료서비스를 얼마나 많은 사람에게 제공하였는가의 정도로 공공성을 정의하였다. 수익성은 재정자립도로 정의하여 의업수지 실적과 환자진료 실적으로 이를 측정하였다. 이 연구는 공공성을 지방공기업으로서의 지방공사 의료원의 설립목적 달성을 위한 것으로 정의하였다는 점에서 의의가 있으며 향후 공공성과 수익성의 조화방안을 제시하였다. 이동원외(2007)의 연구에서는 공공성과 수익성이 서로 조화될 수 있다는 실증적인 결과를 제시하였는데 이 연구는 지방공사의료원을 대상으로 하여 지방공사 의료원의 경영실정평가보고서 상에 나타난 평가지표들을 각각 공공성과 수익성 관련 지표로 구분하여 두 지표 체계 간 상관관계를 분석하였다. 분석결과 공공성과 수익성의 관계에 관하여 지방공사의료원에서는 서로 상충적(trade-off) 관계에 있을 것이라는 가정과 달리 대체적으로 공공성과 수

익성이 정(+)의 관계임을 보여주었다. 정규호(2008)는 의료 민영화에 대한 현상을 바탕으로 국립대병원의 공공성과 수익성의 조화방안에 대해 연구하였는데 공공성은 의료봉사활동 실적, 저소득층 진료 실적, 진료비 지원 및 감면 실적으로 측정하였고, 수익성은 재무성과와 진료실적으로 구분하였으며 재무성과는 사업수익 목표달성율, 의업수지 비율, 의료장비 생산성, 인건비 비중, 의료미수금 평잔율로, 진료실적은 병원이용율, 재원 기간 단축율로 측정하였으며, 이 연구결과에서도 공공성과 수익성이 서로 유의미한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타나 일반적 인식과 달리 공공성과 수익성이 서로 상쇄적(trade-off) 관계가 아닐 수 있음을 보여주었다.

한편, 여영현 & 최태선(2007)의 연구 역시 앞의 연구들과 마찬가지로 지방공사 의료원의 공공성과 수익성을 분석하였으나, 단순히 이들을 평가하는 차원에 그치는 것이 아니라 정부의 예산지원액 및 지방공사 의료원이 의료시장의 경쟁에 노출된 정도 즉, 동일 지역의 종합병원의 수가 공공성과 수익성에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 예산지원은 지방공사 의료원의 공공성 및 수익성에 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 경쟁환경의 정도는 공공성 및 수익성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

공기업을 대상으로 한 연구로는 김명수·지태홍(2005)이 한국전력공사를 대상으로 수행한 연구가 있다. 이 연구에서 공공성은 전기요금 수준 및 전기 서비스의 질로 측정하였으며, 수익성은 자율성, 책임경영제, 독립채산제, 유능한 경영자 확보 등으로 측정하였다. 설문조사를 통해 공공성과 수익성이 정부통제, 경쟁환경, 소유구조의 요인에 영향을 받는 정도를 분석하였는데, 분석결과 정부통제와 소유구조에 대한 인식은 공공성에 정(+)의 영향을 수익성에는 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 경쟁환경에 대한 인식은 공공성에는 음(-)의 영향을 수익성에는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

조일출·나인철(2005)은 13개 정부투자기관과 9개의 지방공사를 연구 대상으로 하여 Kaplan 및 Norton(1992)이 제시한 재무, 고객, 내부프로

세스, 학습 및 성장의 네 가지 관점간 관계로 구성된 BSC 기본모형에 경영평가지표 중 주요사업부문 평가결과를 공공성 관점으로 추가하여 공공성에 영향을 미치는 공기업 성과동인을 분석하였다. 분석결과 고객, 내부프로세스, 학습 및 성장 관점이 공공성에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

유미년(2012)은 22개 공기업을 대상으로 공기업이 추구하는 공공성과 수익성의 상관관계를 분석한 후 환경적 요인과 기관의 관리적 요인이 공기업의 공공성과 수익성에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서 공공성은 각 공기업의 경영평가항목 중 주요사업 성과 항목 점수로 측정하되 명백히 수익성과 관련된 부분(한국공항공사의 경우 국내선 여객수, 국내선 운항횟수 등)은 제외하였고, 수익성은 기본적으로 총자산순이익률(ROA)로 측정하되, 매출액순이익률(ROS)과 자기자본이익률(ROE)도 함께 고려하였다. 연구 결과 공공성과 수익성은 서로 유의미한 관계에 있지 않은 것으로 나타났으며, 서로 시너지 효과를 일으키는 협력적 관계에 있다고까지는 볼 수 없어도 적어도 서로 상충적(trade-off) 관계에 있는 것으로 판단하였다. 그리고 공공성에 영향을 미치는 요인으로서는 집권 정부의 공공기관 관리방향과 이를 뒷받침하는 국회 지도와 같은 정치적 환경과 조직 및 인적자원 관리역량, 관리 안정성 등 기관의 관리적 특성 요인을 설명하였고, 수익성에 영향을 미치는 요인으로서는 민간시장으로의 진입 여부나 글로벌 금융위기가 시장에 가한 충격과 같은 경제적 환경요인과 조직 및 인적자원 관리역량, 물적자원 관리역량과 같은 기관의 관리적 특성 요인으로 설명하였다. 이상에서 살펴본 선행연구를 요약하면 아래 표와 같다.

<표2-6. 공공성과 기업성에 관한 선행연구>

연구자	변수 및 분석방법	결 과
신열 (2005)	공공성(의료보호사업, 의료활동, 기 반구축), 수익성(재정자립도, 사업 운영의 효율성), 상관관계	지방공사 의료원이 공공성과 수익성을 조화할 수 있는 대안을 제시하는 것에 그침
이동원, 윤방섭, 남은우 (2007)	공공성(응급환자 입원율, 무료환자 진료율, 전염병환자 치료율, 변사체 처리율), 수익성(의업수지비율, 재료 비율, 인건비율, 관리비율, 병상 이 용율, 병상당 직원수), 상관관계	공공성과 수익성간의 양(+)의 관 계가 성립하는 것으로 나타남
정규호 (2008)	공공성(의료봉사 활동실적, 저소득 층 진료실적, 진료비 지원 및 감면 실적), 수익성(재무성과, 진료실적), 상관관계	공공성과 수익성이 서로 유의미한 양(+)의 상관관계에 있는 것으로 나타남
김명수, 지대홍 (2005)	공공성, 수익성, 설명변수(정부 통제, 경쟁환경, 소유구조), 설문 조사를 통한 회귀분석	정부통제와 소유구조에 대한 인식은 공공성에 양(+)의 영향, 수익성에는 음(-)의 영향을, 경쟁환경은 공공성 에는 음(-)의 영향을, 수익성에는 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타남
조일출, 나인철 (2005)	공공성(공기업 주요사업부문 평가 결과치), 설명변수(학습 및 성장 관점, 내부프로세스관점, 고객관점, 재무관점), LISREL 분석	학습 및 성장관점, 내부 프로세스 관점, 고객 관점은 공공성 관점에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타남
유미년 (2012)	공공성(경영평가결과 중 주요사업 성과지표에서 수익성지표 제거점수), 수익성(총자산순이익률, 매출액 순이 익률, 자기자본이익률), 회귀분석	공공성과 수익성은 서로 유의미 한 관계가 없는 것으로 나타나 적어도 서로 상쇄적 (trade-off) 관계에 있지는 않음

자료 : 유미년(2012) 및 이홍범(2015) 인용

(2) ‘사회적가치’에 관한 선행연구 검토

공공기관은 정부를 대신해 국가 기간산업을 육성하고 국민생활에 필요한 공급하는 국가경제의 중요한 공적 인프라로 사회·경제적 파급효과가 막대함에도 공공기관의 ‘사회적 책임’ 활동 및 ‘사회적 가치’ 실현에 대한 학계의 연구는 활발하지 못하였고, 주로 ‘사회적 책임’ 활동의 재무적 성과, 기업가치 관련성을 검증하는 연구가 많았다.(이균봉 등, 2015) 김선화, 이계원(2013)은 사회적 책임활동의 동기요인과 관련하여, 내부적 역량, 지배구조, 환경적요인 등이 사회적 책임활동을 촉진시키는 요인이라 밝혔으며, 고성천, 박래수(2011)는 기업의 사회적 책임활동의 결정요인에 대하여 오너 경영인의 경우 ‘사회적 책임’ 활동을 기업의 평판구축 등을 고려한 무형자산 투자로 인식하여 장기적인 관점에 ‘사회적 책임’ 활동을 수행하는 것으로 해석될 수 될 수 있다고 했고, 이충신(2012)은 호텔기업의 ‘사회적 책임’ 활동은 가치를 창출하는 전략적인 관점에서 인식되고 있어 기업이 대내외적으로 사회적 책임활동을 강화시키고 이를 바탕으로 마케팅전략을 수립하고 이행한다면 다른 경쟁기업에 비해 우위를 점할 수 있을 것이라는 연구 결과를 발표했다.

공공기관의 사회적 가치와 관련한 연구는 주로 윤리경영과 경영성과, 사회적 책임과 경제적 성과 연구(김선화 외, 2013; 김유현 2018, 강영선 외, 2015; 김인동 외, 2011, 박석희, 2012), 미션과 사회적 책임의 전략적 연계(김석은 외, 2017), 사회적 책임 실현의 문제점(김석은 외, 2017; 김유현 외, 2018)등으로 진행되었다. 대체적인 연구에서는 기업의 사회적 책임과 재무적 성과는 상관성이 있으며, 인과적이라고 주장하고 있다.(라영재, 2017) 이러한 연구에도 불구하고 공공기관의 사회적 책임 및 사회적 가치에 대한 연구는 대부분 사회적 책임과 경영성과, 윤리경영, 중요성, 사례 및 정부지원사항에 머무르고 있다.(김승철·표희동, 2018)

공공기관의 사회적 가치와 관련한 연구에 대하여 구체적으로 살펴보면 박석희 외(2016)의 연구에서는 공공기관의 윤리경영이 경영성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 하였다. 특히 공공기관들의 윤리경

영 추진실태 및 윤리경영활동이 조직적, 재무적 차원에서의 경영성과와의 연관성을 분석한 결과 적극적인 윤리경영요인은 조직적 성과에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 소극적인 윤리경영요인은 오히려 부정적인 영향을 미치는 것으로 판단하였다. 또한 재무적 성과의 경우 윤리경영의 적극적, 소극적 측면 모두 통계적 유의미한 영향이 없는 것으로 분석되었다. 이를 통해 공공기관의 적극적인 윤리경영 활동은 경영성과에 긍정적인 영향을 미치고 비자발적, 소극적차원에서의 윤리경영 노력은 오히려 경영성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 판단하였다.

김석은 외(2017)은 개별 공공기관이 가지는 비전과 미션, 핵심역량을 파악하고 사회적책임(Social Responsibility : SR)미션 및 프로그램과의 관계성에 대해 분석하였다. 분석결과 대부분의 공공기관의 사회적 책임 프로그램은 경영철학 및 미션, 설립목적과의 연관성이 부족하고 경영평가를 위한 단기적, 시혜적 봉사프로그램 위주로 시행되고 있음을 확인하였다. 특히 경영평가 통과를 위한 단기적 프로그램 시행이 아닌 기관의 미션과 비전과의 연계성 확보, 전담조직의 구축, 자선적 활동이 아닌 공익성을 가진 법적, 윤리적, 경제적 책임 활동 동반, 지역 수요의 반영, 지속가능경영에 기여할 수 있도록 설계되고 시행되어야 함을 강조하고 있다.

김유현 외(2018)의 연구에서는 공공기관의 전략적 사회적 책임활동과 경제적 성과의 연관성에 대해 분석하였는데 사회적 책임 실현을 위한 비용적 지출이 높을수록 기관의 수익률이 증가하고, 추진부서가 존재하는 기관일수록 수익률이 더 높은 것으로 분석되었다. 이를 통해 사회적 책임의 추진은 사회적 가치뿐만 아니라 수익률과 같은 경제적 성과를 높일 수 있으며 이러한 관계는 전담추진부서의 인력 전문성에 근거한다는 것이다.

라영재(2017)의 연구에서는 공공기관의 관리정책에서 기업의 사회적 책임과 관련된 정책을 적극 반영되어야 함을 주장하면서 현재 공공기관 운영에 관한 법률, 경영평가지표, 경영공시항목에 일부 반영되어 있는 공공성 강화지표를 경제적, 사회적, 환경적 지표로 균형있게 반영되어야 함을 주장한다.

유승원 외(2014)는 공기업의 지배구조와 사회적 책임활동의 연관성에

대해 분석하였는데 공기업의 지배구조는 사회적 책임 활동과 연관성이 있는 것으로 판단하였다. 즉 이사회 의장과 CEO가 분리된 경우 사회적 책임 활동에 긍정적인 유의한 영향을 미치며 공기업이 주식 상장된 경우 사회적 책임활동에 부정적 영향을 미치는 것으로 판단하였는데 단기적인 이미지 제고 등의 기회주의적 수단으로 활용하고 있는 것으로 해석하였다.

공공기관의 사회적 책임에 대한 선행연구는 전반적으로 공공기관과의 사회적 책임과 경영성과와의 관계성을 파악하고 사회적 책임의 영향요인을 파악하는 것으로 진행된 것으로 판단할 수 있다.

<표2-7. 사회적 가치에 관한 선행연구>

연구자	연구내용	결 과	사회적책임 영향요인
유승원 외 (2014)	공기업 지배구조와 사회적 책임활동 연관성분석	이사회의장과 CEO가 분리된 경우 사회적 책임 활동에 긍정 영향, 주식 상장된 경우 사회적 책임활동에 부정적 영향	공기업의 지배구조와 상장여부
박석희 외 (2016)	공공기관의 윤리경영과 경영성과의 관계	· 적극적 윤리경영 요인은 조직적 성과에 긍정적, · 소극적 윤리경영 요인은 조직적 성과에 부정적, · 적극적, 소극적 윤리경영 요인은 재무적성과에 유의미한 영향 없음	적극적 윤리경영
김석은 외 (2017)	기관의 비전과 미션, 핵심역량과 사회적 책임 미션 및 프로그램과의 관계성	사회적 책임프로그램은 경영철학 및 미션, 설립 목적과의 연관성이 부족	기관미션 및 설립목적과의 연관성
라영재 (2017)	공공기관의 사회적책임에 관한 정부의 역할	공공성 강화지표를 경제적, 사회적, 환경적 지표로 균형있게 반영	경영평가 공공성 강화지표 도입
김유현 외 (2018)	전략적 사회적 책임활동과 경제적 성과의 연관성	사회적 책임 추진은 경제적 성과를 높일 수 있으며 전담추진 부서의 인력 전문성이 중요	전담추진 부서, 인력 전문성

출처 : 김희철, 표희동(2018)

(3) 선행연구의 한계 및 본 연구의 차별성

앞서 살펴본 선행연구에서 공공기관의 ‘사회적 가치’와 관련된 연구는 주로 윤리경영과 경영성과, 사회적 책임과 경제적 성과에 대한 연구가 많았고, 대체적인 연구에서 기업의 사회적 책임은 재무적 성과와 상관성 및 인과성이 있다는 내용이 담겨있다. 즉, 공공기관의 ‘사회적 책임’ 및 ‘사회적 가치’에 대한 연구는 대부분 사회적 책임과 경영성과, 윤리경영, 중요성, 사례 및 정부지원사항에 머무르고 있는 것이다.(김승철·표희동, 2018)

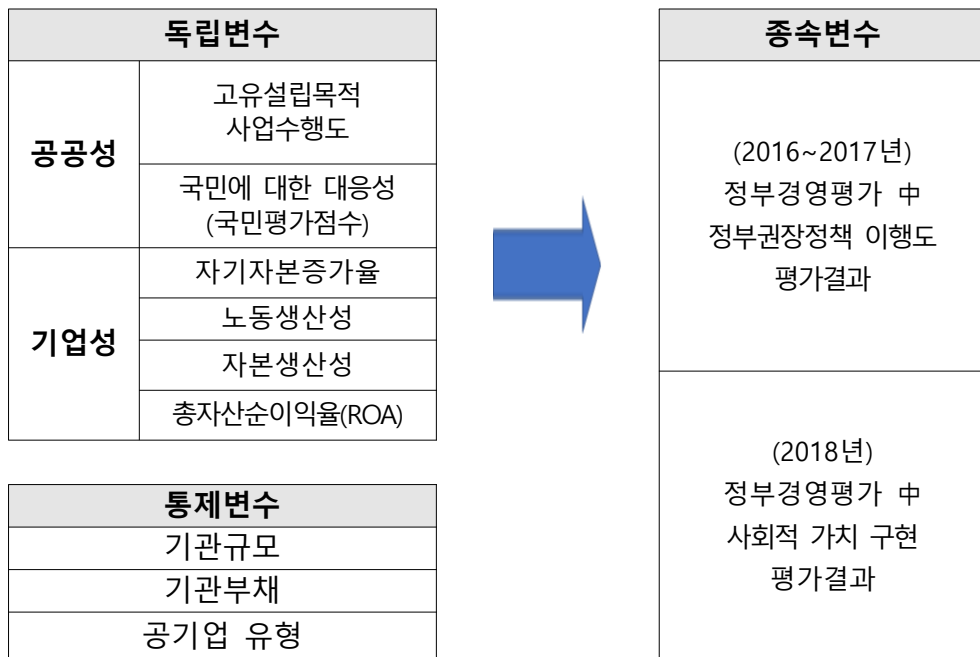
본 연구에서는 우선 ‘사회적 가치’의 범위를 현행 정부경영평가 평가항목인 일자리창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영까지 포괄하였으며, ‘사회적 가치’를 독립변수가 아닌 종속변수로 설정하여 ‘사회적 가치’ 추진성과에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 파악하고자 하였다. 또한 기존 연구에서는 주로 ‘사회적 가치’ 추진활동과 경제적 성과의 관계를 파악하는 대한 연구가 많았으나 본 연구에서는 공기업의 ‘기업성’ 뿐 아니라 ‘공공성’ 요인을 정의하고, 이 요인들이 ‘사회적 가치’ 추진성과에 영향을 미치는지 여부를 파악할 것이다.

제 3 장 연구설계

제 1 절 연구모형

본 연구에서는 공공기관의 ‘공공성’ 및 ‘기업성’을 독립변수로 하고, 공공기관의 ‘사회적가치’ 부문 성과를 종속변수로 하여 공공기관의 ‘공공성’ 및 ‘기업성’ 요인이 ‘사회적 가치’ 관련 평가결과에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보려고 한다.

<표3-1. 연구모형>



제 2 절 변수측정 및 자료수집 방법

1. 종속변수

본 연구에서 종속변수는 2016년도부터 2018년도까지 3개년 동안 공기업 경영실적평가 결과 중 ‘사회적 가치’ 관련 평가결과로 설정하였다. 이 때 사회적 가치의 개념은 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로 이해될 수 있는데, 이미진(2018)은 정부권장정책을 사회적 책임을 평가하는데 있어 한 지표로 사용되고 있다고 하였고, 현재 사회적 가치 구현 지표에 정부권장정책 지표의 대부분이 반영되어 있기 때문에 ‘사회적 가치 구현’ 지표가 생기기 이전인 2016~2017년 2년간은 ‘정부권장정책’ 부문 평가결과를 종속변수로, 2018년은 ‘사회적가치 구현’ 평가결과를 종속변수로 설정하였다.

(1) 사회적 가치구현

2018년도 공기업의 경영평가체계는 기존의 평가체계를 사회적 가치 추구와 연계하여 새롭게 개편하였다. 사회적 가치 실현을 경영관리와 주요사업에 반영하였는데, ‘경영관리 부문’에서는 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영 등 5대 지표로 구성하여 사회적 가치 구현에 초점을 맞추었으며, ‘주요사업 부문’에서는 기관 고유사업 수행과정에서 사회적 가치를 실현하도록 지표를 재설계하였다. 또한 2017년도 평가까지는 일자리 관련 지표가 가점으로 구성되어 있었으나, 2018년도 평가부터는 기존 지표체계 틀 내에서 체계적으로 반영하고 배점을 확대하였다. 즉, 일자리 창출과 관련하여 비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시간선택제 실적등을 계량적으로 측정하고, 일자리 창출(민간부문 일자리 창출 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 비계량적으로 측정하고 있다.(원구환, 2019) 해당 성과지표는 배점대비 득점의 비율로 정의한다.

<표3-2. ‘사회적 가치 구현’ 관련 평가지표>

범 주	평가지표	계	비계량	계량
경영관리 (55)	사회적 가치 구현	22	14	8
	- 일자리창출	7	4	3
	- 균등한 기회와 사회통합	4	3	1
	- 안전 및 환경	3	2	1
	- 상생·협력 및 지역발전	5	2	3
	- 윤리경영	3	3	-

○ 종속변수(2018) : 공공기관 경영평가 ‘사회적 가치 구현’ 성과
→ 총 득점 / 총 배점

(2) 정부권장정책 이행도

2018년 이전 정부경영평가 중 사회적 가치 관점으로 볼 수 있는 항목은 경영관리에 포함된 ‘전략기획·사회적 책임(5점)’, ‘정부 권장 정책(사회적 약자 고용과 중소기업 제품 구매 등(6점)’ 등 총 11점 정도이나 ‘전략기획과 사회적 책임’은 하나의 비계량 지표로 사회적 책임 점수를 따로 분리하기 어려워 ‘정부권장정책’ 이행도 점수만 종속변수에 포함한다. ‘정부권장정책’ 이행도는 2010년 이후 가중치가 2점에서 5점으로 상향되었고, 2017년에는 6점으로 상향되어 경영전략 및 사회공헌을 평가하는데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 지표이다. 또한 정부권장정책 항목별 세부평가 비중은 각각의 가중치 범위 내에서 평가대상기관이 설정하도록 하고 있다.

<표3-3. ‘정부권장정책’ 관련 평가지표>

범 주	평가지표	가중치	
		2016년	2017년
정부권장 정책	계	6.0	7.0
	- 청년미취업자 고용 실적	0.5~1.3	0.9~1.7
	- 시간선택제 일자리 실적	0.3~0.7	0.5~0.9
	- 장애인 의무 고용	0.3~0.5	0.3~0.5
	- 국가유공자 우선채용	0.3~0.5	0.3~0.5
	- 중소기업제품 등 우선구매	1.6~3.4	1.8~3.6
	- 전통시장 온누리 상품권 구매	0.3~0.5	0.3~0.5
	- 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적	0.2~0.6	0.2~0.6
	- 재정조기집행 이행실적	-	0.3~0.5
	- 용역근로자 보호지침 준수	-	0.2~0.4

○ 종속변수(2016~7) : 공공기관 경영평가 ‘정부권장정책’ 이행성과
→ 총 득점 / 총 배점

2. 독립변수

(1) 공공성

1) 고유설립목적 사업수행도

공기업은 일반적으로 국민의 복리증진을 목적으로 경영하는 기업이라 정의되고 있듯이 기업이라는 형태를 취하고 있다. 그러나 공기업을 기업의 측면에서만 파악하면 그 전제조건인 수익성과 이를 달성하기 위한 기업 합리화의 촉진 등이 강조되며, 공기업의 사회적 역할을 경시할 수 있는 위험성이 있다.(원구환, 2018) 이처럼 공기업은 공공성에 의거한 고유의 목적이 존재하므로 본래 설립목적 및 설정된 목표를 우선적으로 추구해야만 한다. 공기업의 공공성은 사회이익(Social Profit)으로서 측정하기 어려운 특성을 지니므로 구체적인 목표를 설정하여 공공성이 달성되었는가를 판단하며(윤성식, 1998) 공기업의 공공성은 공기업을 통해 달성하고자 하는 공적가치로서 이해 될 수 있기 때문에 본 연구에서는 공공성을 정부의 통제 하에 정부가 공기업이라는 정책 수단을 통해 제공하는 공공사업의 사업목표 달성 정도로 정의한 유미년(2012)의 정의를 사용하고자 한다. 사업목표의 달성정도는 정부경영평가 주요사업 성과지표 중 수익성과 관련된 지표를 제거한 점수를 100점으로 환산하여 측정하고자 한다. 즉, 각 공기업의 주요사업 성과지표 중 수익, 판매, 영업이라는 단어를 포함하여 명백히 수익사업으로 인정되는 경우 및 각 기관의 매출액에 직접적으로 기여하는 것으로 판단되는 지표는 제외한 점수를 기준으로 측정한다.

2) 대응성 : 국민평가

공기업은 국민의 필요와 요구에 부응한다는 대응성의 주체로서 그 중요성이 강조된다. 또한 공기업은 공공성을 실현하는 주체로서 국민의 일상생활에 필요한 종류의 재화나 서비스를 제공하며 이의 양적 확보 및 질적 향상을 도모한다(장석오, 2007). 또한 국민이 보다 잘 살게 하는 것을 공공성의 구현이라고 정의하기도 한다(송대회, 1986). 따라서 공기업이 제공하는 재화 및 서비스에 대해 국민이 체감하는 만족도에 따라 대응성 및 공공성의 구현 여부를 판단해 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 대응성으로서의 공공성에 대한 성과측정은 현실적으로 매우 어렵다.

경영평가 중 국민평가는 공기업으로부터 제공되는 서비스의 양적·질적 수준 등에 대한 종합적인 측정결과이며, 고객만족은 공기업의 서비스에 대한 사전적 기대와 경험 후 지각된 성과를 비교하는 총체적인 심리상태로 정의할 수 있으므로, 국민평가는 대응성으로서의 공공성 부분을 측정할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 기획재정부 주관의 공기업 고객만족도(PCSI)평가 및 국민체감도 평가의 점수를 통해 대응성을 측정하고자 한다.

(2) 기업성

1) 자기자본증가율

기업이 고유하게 소유하고 있는 돈을 자기자본이라고 하며, 이러한 자기자본이 얼마나 증가하고 있는지를 알아보는 것이 자기자본증가율이다. 자기자본증가율은 기업 소유의 돈이 얼마나 늘어나고 있는가 알아보는 데 쓰이는 지표이므로 기업의 성장성 및 기업성을 판단하기 좋은 지표라 할 수 있다. 기업의 성장성 지표에는 자기자본증가율 이외에도 매출액증

가율, 총자본증가율 등이 있으며, 이러한 지표를 토대로 기업의 경쟁력이나 미래수익 창출능력을 간접적으로 알아 볼 수 있다. 본 연구에서 공기업 성과 중 자기자본 증가율을 활용하고자 하는 까닭은 매출액 증가율은 사기업과는 달리 단순한 이윤의 추구 뿐 아니라 국민의 삶의 질 향상을 도모하는 공기업의 특성을 반영하지 못하기 때문이며, 총자본증가율에서 총 자본은 부채를 포괄한 것으로서 공기업의 기업성을 나타내기는 어려울 것으로 보이기 때문이다.

자기자본증가율은 올해의 자본총계와 지난해의 자본총계를 비교하는 방식을 통해 알 수 있으며, 전년도 자본총계와 초근년도 자본총계의 차이를 구한 후 그 수치를 자본총계로 나누어 주는 방법으로 자기자본 증가율을 구할 수 있다.

$$\circ \text{ 자기자본증가율} = (\text{금년도 자기자본} - \text{전년도자기자본}) / \text{전년도자기자본} \times 100(\%)$$

2) 노동생산성

기업의 성과를 나타내는 결과물 중 하나인 노동생산성은 생산효율이나 생산기술수준 등을 파악하는데 적당하다. 노동생산성은 일정시간에 투입되는 노동량과 이의 성과인 생산량과의 비율로 노동자 한 사람이 일정기간 동안 산출해내는 생산량을 나타내며, 노동생산성 상승시 제품의 가격이 하락하고 비용도 낮아지며 기업의 이윤이 높아지는 등 경영의 효율성을 보여준다. 경영평가제도에서 노동생산성은 평균인원당 부가가치를 의미하며 부가가치액의 경우 인건비, 순금융비용, 임차료, 세금과공과, 감가상각비 등으로 구성된다. 노동생산성이 높을수록 노동력이 효율적으로 이용되어 많은 부가가치가 창출 되었음을 의미한다. 따라서 투입된 인력규모 대비 부가가치 비중을 측정한 노동생산성은 투입요소를 고려한 기업성

지표로 볼 수 있다.

$$\circ \text{노동생산성} = \text{부가가치} / \text{평균인원}$$

3) 자본생산성

자본생산성은 자본에 대한 투자효율을 측정하는 지표로 단위로 투입한 자본과 그것으로써 이루어진 생산물 산출량의 비율을 나타낸다. 자본생산성이란 자본투자효율이라고도 하며, 기업에 대한 투자나 총 자본이 1년 동안에 어느 정도의 부가가치를 산출하였는가를 나타낸다. 이 비율이 높다는 것은 총자본이 효율적으로 운용되었음을 의미한다. 이 비율은 노동생산성과 더불어 기업의 생산성 측정에 가장 대표적인 지표이다. 따라서 자본생산성을 노동생산성과 함께 기업성 측정의 지표로 사용하고자 한다.

$$\circ \text{자본생산성} = \text{부가가치} / \text{총자본} \times 100(\%)$$

4) 총자산순이익율(ROA)

총자산순이익율이란 기업의 당기순이익을 총자산으로 나눈 값으로 기업이 얼마나 효율적으로 전체 자산을 이용하고 있는지를 나타내며, 총자산순이익률이 높을수록 자산의 효율적 운용을 의미할 뿐 아니라 기업이 지닌 부채를 갚을 수 있는 여력이 높다는 것을 의미한다. 박정수 & 홍유화 (2010)의 연구에서 수익성은 총자산순이익률(ROA)과 매출액 순이익률

(ROS), 자기자본이익률(ROE)로 측정하였고, 이창균 외(2010)는 공기업의 재무건전성을 평가하면서 수익성을 총자산순이익률(ROA)과 매출액 순이익률(ROS)로 평가하였다. 그러나 주주가치를 중요시하는 재무적 지표로서의 자기자본이익률(ROE)는 국민이 실질적 주주인 공기업의 경우 시사하는 바가 적으므로(유미년, 2012) 자산의 효율성 및 부채상환 능력을 포괄하는 총자산순이익률(ROA)이 공기업의 수익성을 대변한다고 할 수 있다.

$$\circ \text{총자산순이익률(ROA)} = \text{당기순이익} / \text{평균총자산} \times 100(\%)$$

3. 통제변수

본 연구에서는 종속변수에 영향을 미칠 것이라 예상되는 공기업의 규모 및 부채규모, 공기업의 유형을 통제변수로 설정하였다. 조직의 인원이나 자산 규모가 클수록 대중에 노출되는 빈도가 높아져 사회적 가치 추진활동의 필요성이 더욱 커지거나 상대적으로 사회적 가치 추진활동 활동에 투입할 수 있는 가용자원도 클 것으로 예측되기 때문이다. 각 기관의 크기의 경우 각 기관에서 현재 업무를 수행하고 있는 현원 수로 측정하고자 한다. 또한 기관부채의 경우 부채가 많은 기업일수록 투입할 수 있는 가용자원이 적기 때문에 사회적 가치 추진활동을 하기 위한 노력을 하기 어려울 것으로 보여 통제변수로 설정하였다. 마지막으로 공기업의 유형을 통제변수로 설정하였다.

4. 변수의 조작적 정의

<표3-4. 변수의 조작적 정의>

변수			조작적 정의
종속 변수	사회적 가치 추진성과		(‘16~’17년) 공공기관 경영평가결과 中 정부권장정책 이행도 평가결과
			(‘18년) 공공기관 경영평가결과 中 사회적 가치 구현 평가결과
독립 변수	공 공 성	고유설립목적 사업수행도	공공기관 경영평가결과 中 각 기관의 설립목적에 근거한 주요사업 성과지표 중 수익성과 관련된 지표들을 제거한 평가점수의 합을 100점으로 환산
		국민에 대한 대응성	공공기관 경영평가결과 中 국민평가 점수
	기 업 성	자기자본증가율	
		노동생산성	
		자본생산성	
		총자산순이익율(ROA)	
통제 변수	조직규모		공기업 연도별 현원
	부채규모		공기업 연도별 부채
	공기업유형		공기업 1, 공기업 2

제 3 절 연구가설

본 연구에서는 공기업의 특성으로 대변되는 공공성과 기업성이 사회적 가치추진 성과에 미치는 영향을 알아보고자 한다. 따라서 공기업의 공공성 및 기업성을 나타내는 지표들이 사회적 가치 추진성과에 미치는 영향을 살펴볼 것이다.

1. 공기업의 공공성과 사회적 가치 추진성과

공기업의 공공성은 고전적으로 소유권에 따라 구분하여 공공성을 정부소유로 이해하거나(Dahl & Lindblom, 1953) 통제(control)의 정도에 따라 공공조직과 사조직을 구별하여 공공성을 통제로 이해하는 견해가 있었다.(Bozeman, 1987; Perry and Rainey, 1988) 그러나 최근에는 투입적인 측면보다는 산출로서의 결과적인 측면에서 정의되고 있고 이에따라 공기업의 공공성은 공기업을 통해 달성하고자 하는 공적가치로서 이해될 수 있다.(박기묵, 2011) 따라서 본 연구에서는 공기업의 공공성을 ‘정부의 통제 하에 정부가 공기업이라는 정책수단을 통해 제공하는 사업목표의 달성정도’(유미년, 2012)와 ‘정부의 통제 하에 국민의 일상생활에 필요한 재화 및 서비스를 제공하기 위해 이의 양적 확보 및 질적 향상을 도모함으로써 국민에 대한 대응력을 높이는 것’(이홍범, 2014)으로 정의하고자 한다.

가설 1. 공기업의 공공성은 ‘사회적 가치’ 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 고유설립목적 사업 수행도는 ‘사회적 가치’ 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2. 국민평가 점수는 ‘사회적 가치’ 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2. 공기업의 기업성과 사회적 가치 추진성과

공기업의 기업성은 공기업의 ‘기업’으로서의 성격, 즉 지속적인 상품 생산의 주체로서의 성격을 말하는 것으로 공기업의 이윤추구와 관련하여

많은 학자들이 공기업도 기업인 이상 이익을 추구할 수 있는 것으로 보고 있다(유훈 외, 2011; 안용식, 1990; Mazzolini, 1979; Robson, 1960). 기업성을 대표하는 성과로 자기자본증가율은 기업 소유의 돈이 늘어나고 있기 때문에 사회적 가치를 추진할 수 있는 자금의 확보가 용이할 것으로 보여 사회적 가치 추진성과와 정(+)의 관계를 보일 것이다. 공기업은 기업과 마찬가지로 노동과 자본의 투입에 의해 일정한 매출을 도모하게 되는데, 부가가치가 높을수록 공기업의 경영효율성은 높아지게 된다. 이러한 부가가치는 창출적 측면에서 노동과 자본의 함수로 구현된다. 즉, 노동생산성은 노동력의 효율적 이용을 통한 부가가치의 창출을 의미하며, 자본생산성은 자본의 효율적 이용을 통한 부가가치의 창출을 의미한다.(원구환, 2006; 이홍범, 2015 재인용) 따라서 공기업의 노동생산성, 자본생산성은 사회적 가치 추진성과와 정(+)의 관계를 보일 것이다. 마지막으로 총자산순이익률(ROA)이 높을수록 자산의 효율적 운용을 의미할 뿐 아니라 기업이 지닌 부채를 갚을 수 있는 여력이 높다는 것을 의미하므로 사회적 가치 추진에 투입할 자금여력이 있을 것으로 보인다. 따라서 총자산순이익률(ROA)은 사회적 가치 추진성과와 정(+)의 관계를 보일 것이다.

가설 2. 공기업의 기업성은 ‘사회적 가치’ 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1. 자기자본증가율은 ‘사회적 가치’ 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2. 노동생산성은 ‘사회적 가치’ 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 2-3. 자본생산성은 ‘사회적 가치’ 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 2-4. 총자산순이익률(ROA)은 ‘사회적 가치’ 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

제 4 장 분석결과 및 논의

제 1 절 기초통계분석

1. 종속변수

종속변수인 사회적가치 추진성과는 2016년부터 2018년도까지의 3개년 데이터로 구성되었다. 종속변수에 대한 기초통계분석을 실시한 결과 총 점수의 평균은 85.384점으로 나타났으며, 2017년 부산항만공사가 99.621점으로 최고점을 기록하였는데 이는 청년미취업자, 장애인 의무 고용 등 고용부문에서 실적을 100% 달성하였고, 전체 목표대비 실적치가 99.6%인 것에 따른 것으로 보인다. 반면 2018년 대한석탄공사가 57.172점으로 최하점을 기록하였는데 대한석탄공사는 기능 조정에 따른 신규채용이 중단되어 청년미취업자 고용, 시간 선택제 일자리 채용 등 일자리 창출지표 및 사회적 약자에 대한 고용 등에 대한 실적이 목표에 상당히 미달된 것이 점수하락의 원인으로 보인다.

<표4-1> 종속변수에 관한 기초통계

구 분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
사회적가치 추진성과	60	57.172	99.621	84.125	9.881

종속변수에 대한 기초통계값 측정 시 다소 아쉬웠던 점은 매년 공운법에 의해 평가대상 공기업이 바뀌어 모든 공기업을 표본으로 활용하지 못했다는 점과 경영평가지표가 매년 바뀌어 2016~2017년 동안 동일한 지표에 대한 자료를 획득할 수 없다는 한계점이었다. 이 때문에 ‘사회적가치 추진성과’ 지표가 적용된 2018년은 해당 지표의 점수를 사용하였으나,

2016~2017년 지표 중 ‘사회적 책임’ 부분은 ‘전략기획 및 사회적 책임’으로 통합 평가되었고, 해당 지표가 비계량으로 평가되어 사회적 책임부분만을 추출하여 사용할 수 없어 아쉬웠다. 대신 현재 사용되는 ‘사회적 가치 추진성과’ 지표의 상당부분의 내용이 ‘정부권장정책 이행도’와 일치하기 때문에 2016~2017년은 ‘정부권장정책 이행도’를 종속변수로 사용하였다.

<표4-2> 공기업 사회적가치 추진성과 정리

연번	공기업명	2016년	2017년	2018년
1	인천국제공항공사	88.560	84.275	79.295
2	한국가스공사	91.700	89.833	71.364
3	한국공항공사	90.138	83.267	71.286
4	한국도로공사	98.140	96.683	85.727
5	한국석유공사	69.600	87.950	68.527
6	한국수자원공사	99.417	93.978	78.191
7	한국전력공사	91.218	83.173	74.200
8	한국지역난방공사	88.616	86.867	72.791
9	한국철도공사	87.640	78.783	77.486
10	한국토지주택공사	90.283	98.683	84.932
11	대한석탄공사	76.580	67.733	57.173
12	주택도시보증공사	98.049	90.800	79.305
13	인천항만공사	83.715	83.933	83.305
14	부산항만공사	85.556	99.621	72.877
15	제주국제자유도시개발센터	94.420	91.733	71.059
16	한국감정원	99.580	98.666	80.032
17	한국광물자원공사	80.480	70.241	70.055
18	한국마사회	93.704	95.462	74.841
19	한국방송광고진흥공사	86.720	86.000	75.841

2. 독립변수

1) 공공성

독립변수 중 공기업의 공공성은 고유설립목적 사업수행도와 국민에 대한 대응성으로 측정하였으며 아래의 <표4-3>과 같은 기술통계량을 가진다. 고유설립목적사업수행도는 2016년 한국석유공사가 58.478점으로 가장 낮았는데, 2016년 한국석유공사는 공공기관 경영실적 평가에서도 최하인 E등급을 받은 바 있다. 고유설립목적 사업수행도에서 가장 높은 점수는 2018년 한국감정원으로 90.935점이었다.

국민에 대한 대응성은 2018년 한국도로공사가 77.07점으로 가장 낮았으나, 2016년에는 한국도로공사가 99.11점으로 최고점을 득점한 바 있었다. 도로공사는 2018년 채용비리 등 부정적 이슈가 발생하여 국민평가에서 가장 낮은 점수를 득점한 것으로 보인다.

<표4-3> 독립변수 중 ‘공공성’에 관한 기초통계

구 분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
고유설립목적 사업수행도	60	58.478	90.934	76.673	7.815
국민에 대한 대응성	60	77.078	99.112	93.895	5.470

2) 기업성

독립변수 중 공기업의 기업성은 자기자본증가율, 노동생산성, 자본생산성, 총자산순이익율으로 측정하였으며 아래의 표와 같은 기술통계량을 가진다. 자기자본증가율의 경우 2018년 한국광물자원공사가 2016년부터 시작된 자본잠식으로 인해 가장 낮은 수치인 -1,356%를 보였고, 2018년 한국철도공사가

영업손익 개선 및 자산재평가를 통해 전년대비 자기자본이 1,960억 증가함으로써 31.335%로 가장 높은 수치를 보였다.

노동생산성은 기관의 생산성 향상 노력을 평가하는 지표로 2016년 한국광물자원공사가 -1,362백만원으로 가장 낮은 수치를 보였는데 이는 광물가격 하락에 따른 해외투자사업 자산손상 등으로 부가가치가 낮아졌기 때문으로 보인다. 또한 2018년 인천국제공항공사가 2,052백만원로 가장 높은 노동생산성을 보였는데 2018년 인천국제공항공사는 총운항 7.5%증가, 총여객 10% 증가 등 항공수요 성장으로 부가가치는가 전년대비 11.8%증가한 반면 평균인원은 부가가치 대비 상승폭이 적어 노동생산성의 증가로 이어진 것으로 보인다.

자본생산성은 총 자산대비 부가가치액을 측정하여 기관의 자산운용 성과를 평가하는 것으로 2018년 광물자원공사가 -26%로 가장 낮은 수치를 보였는데 이는 투자자산 손상차손 증가 등으로 부가가치액이 전년대비 94.861% 감소한데 따른 것으로 보인다. 2016년 한국조폐공사는 가장 높은 수치인 50%를 나타냈는데 화폐, ID 등 주력사업의 생산증가에 따라 세전 순이익이 증가하고 순 금융수익이 흑자로 전환하는 등 경영개선에 힘쓴 결과로 보인다.

마지막으로 총자산순이익율(ROA)의 경우 2016년 한국광물자원공사가 -22%로 가장 낮았는데 이는 대외적으로 글로벌 광물가격 하락으로 인한 당기순이익 악화에 따른 결과로 보이며, 2017년 제주국제자유도시개발센터가 13%로 가장 높았는데 이는 면세점 매출액 및 개발사업 매출액 증가에 따른 당기순이익 증가에 따른 것으로 보인다.

<표4-4> 독립변수 중 ‘기업성’에 관한 기초통계

구 분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
자기자본증가율	60	-1,356.596	31.335	-23.104	175.81
노동생산성	60	-1,362.00	2,052.725	458.478	624.183

3. 통제변수

통제변수는 공기업의 연도별 현원 및 연도별 부채액, 그리고 공기업의 종류이며, 더미변수인 공기업의 종류를 제외한 기술통계량은 아래의 표와 같다. 현원수의 자연로그값은 2018년 한국철도공사가 10.302로 가장 높았고, 2016년 부산항만공사가 5.298로 가장 낮았다. 연도별 부채의 자연로그값은 2016년 한국감정원이 10.549로 가장 낮았고 2016년 한국토지주택공사가 18.708로 가장 높았다.

<표4-5> 통제변수에 관한 기초통계

구 분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
ln 연도별현원	60	5.298	10.302	7.423	1.384
ln 연도별부채	60	10.549	18.708	14.759	2.308

제 2 절 상관분석

상관분석은 변수 간 서로 관련이 있는지 여부를 검정하는 것으로 2개 혹은 그 이상의 변수 간 존재하는 선형관계의 정도를 분석하는 통계분석 기법이다. 상관관계 분석은 변수 간 상관관계가 유의한지를 확인하거나 변수 간 상관관계의 강도나 방향을 확인할 때 그리고 회귀분석 전 다중공선성을 의심할 때 사용한다. 또 상관분석을 통해 도출한 상관계수로 두 변수의 관련성을 파악하는데 상관계수가 1에 가까울수록 관련성이 크다는 것을 의미하고 상관계수가 양수면 정비례, 음수면 반비례 관계임을 의미한다. 그리고 독립변수간 상관계수가 0.8이상이면 다중공선성을 의심해야 하는데 독립변수와 종속변수 간 상관관계는 0.8 이상이 나오더라도 독립변수 간 관계가 아니므로 문제가 발생하지 않는다. 아래의 <표4-6>은

각 측정변수 간 상관분석 결과를 나타내고 있다.

<표4-6> 상관분석 결과

구 분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
사회적 가치 추진성과(1)	1									
고유설립 목적사업 수행도(2)	.232	1								
국민에 대한 대응성(3)	.402**	-.219	1							
자기자본 증가율(4)	.084	.175	-.069	1						
노동생산성 (5)	.269*	.233	-.006	.427**	1					
자본생산성 (6)	.109	.247	.074	.279*	.226	1				
총자산 순이익율(7)	.454***	.299*	.084	.528***	.706***	.318*	1			
조직규모(8)	-.042	.092	-.238	.108	-.075	.266*	-.047	1		
부채규모(9)	-.037	.036	-.313*	-.048	.126	-.181	-.279*	.634***	1	
공기업 유형 (10)	-.064	-.208	.279*	-.132	-.124	-.111	-.018	-.761***	-.732***	1

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

먼저 독립변수 간의 상관관계를 살펴보면 고유설립목적 사업수행도(공공성)와 총자산순이익률(기업성)은 유의수준 0.05에서 양의 상관관계를 보였다. 또한 기업성 지표 간에도 상관관계가 나타났는데, 기업성 지표인 자기자본증가율(기업성)은 또 다른 기업성 지표인 노동생산성, 자본생산성, 총자산순이익률(ROA)과 양의 상관관계를 보였고, 총자산순이익률(ROA)은 자기자본증가율 이외에도 노동생산성, 자본생산성과 양의 상관관계를 보였다. 다만, 독립변수 간 상관관계는 상관계수가 0.8이 넘는 것이 없어 다중공선성의 문제는 발생하지 않았다.

다음으로 종속변수인 사회적가치 추진성과와 독립변수들의 상관관계 분석을 실시한 결과 종속변수인 사회적가치 추진성과와 독립변수인 국민에 대한 대응성(공공성), 노동생산성(기업성), 총자산순이익(기업성)이 유의한 양의 상관관계를 보였다. 이를 자세히 살펴보면 사회적가치 추진성과는 독립변수 중 국민에 대한 대응성(공공성)과는 유의수준 0.01에서 양의 상관관계를 보였고, 노동생산성(기업성)과는 유의수준 0.05에서 양의 상관관계를 보였다. 특히, 총자산순이익률(기업성)은 사회적가치 추진성과와 유의수준 0.001에서 양의 상관관계를 보였다. 이에 반해 사회적가치 추진성과와 고유설립목적 사업수행도(공공성), 자기자본증가율(기업성), 자본생산성(기업성)의 상관관계는 유의하지 않은 것으로 나타났다.

제 3 절 다중회귀분석 결과

1) 회귀분석 결과

공기업의 공공성과 기업성이 사회적가치 추진성과에 미치는 영향을 확인하고자 회귀분석을 진행하였다. 회귀모형의 설명력을 판단하기 위해 R^2 를 살펴본 결과 R^2 값이 0.473으로 나타나 종속변수인 사회적가치 추진성과에 대한 독립변수의 설명력은 47.3%로 나타났다. 또한 독립변수가

많을 때 설명력을 판단하는 수정된 R^2 를 살펴본 결과 수정된 R^2 값이 0.378로 나타나 R^2 보다는 조금 낮은 것으로 확인되었다.

다음으로 연구모형(회귀식)이 통계적으로 적합한지의 여부는 F값과 p값으로 판단할 수 있는데 본 모형에서는 F값이 $F(9, 50) = 4.99$ 로 제시되었고 p값은 $\text{Prob}>F=0.0001$ 로 나타났다. 따라서 p값이 0.05미만으로 연구모형은 통계적으로 적합하다고 판단할 수 있다.

<표4-7> 다중회귀분석 결과

구 분	회귀계수	표준오차	t값	유의확률
1. 고유설립목적 사업수행도	.268	.147	1.83	.074
2. 국민에 대한 대응성	.857	.203	4.22	.000***
3. 자기자본증가율	-.008	.006	-1.28	.207
4. 노동생산성	-.004	.003	-1.36	.181
5. 자본생산성	-.007	.103	-0.07	.942
6. 총자산순이익율(ROA)	1.198	.352	3.40	.001**
7. ln 현원	-.249	1.561	-.16	.874
8. ln 부채	1.920	1.130	1.70	.096
9. 공기업 유형	2.040	3.848	.53	.598
R^2	0.4732			
Adj. R^2	0.3783			
F(sig.)	4.99***			
N	60 ('16~'18년, 공기업1 10개 업체/ 공기업2 10개 업체)			

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

회귀분석 결과 국민에 대한 대응성(공공성)은 사회적가치 추진성과에 $p < .001$ 유의수준에서 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 때 회귀 계수 값은 0.857로 이는 국민에 대한 대응성 점수가 1단위 증가할 때 마다 사회적 가치 추진성과 점수가 0.857단위 증가함을 의미한다. 반면 고유 설립목적 사업수행도(공공성)는 정(+)의 영향을 미치고 있으나 통계적인 유의성은 확인되지 않았다.

그 다음으로 공기업의 기업성 요인에 해당하는 독립변수 중에는 총자산순이익율(ROA)이 $p < .01$ 유의수준에서 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었다. 이를 통해 공기업이 소유하고 있는 자산을 잘 운용하여 당기순이익을 많이 내는 등 이윤창출 능력이 높은 것은 사회적가치 추진성과의 결정요인이 된다는 것으로 해석이 가능하다. 반면, 공기업의 기업성을 나타내는 독립변수 중 자기자본증가율, 노동생산성, 자본생산성은 사회적가치 추진성과와 음(-)의 관계를 가지나 통계적 유의성은 나타나지 않았다.

통제변수들이 사회적가치 추진성과에 미치는 영향을 살펴보면 조직의 규모(현원)은 음(-)의 관계를, 부채액은 정(+)의 관계를 가지나 통계적 유의성은 나타나지 않았으며, 공기업1 보다 공기업2가 사회적가치 추진 성과가 좋은 것으로 나타났으나 이 또한 통계적으로 유의성은 나타나지 않았다.

2) 다중공선성 검증

독립변수간 상관계수가 0.8 이상이면 다중공선성의 위험이 있으나 앞서 살펴본 상관관계 분석에서 상관계수가 0.8 이상인 독립변수가 없었으며, 다중공산성 여부를 판단하기 위해 분산팽창계수(VIF)를 확인한 결과 10을 넘는 변수가 없어 다중공선성 문제는 없는 것으로 확인되었다.

<표4-8> 다중공선성 검증결과

구 분	VIF	1/VIF
1. 고유설립목적 사업수행도	1.29	.777
2. 국민에 대한 대응성	1.20	.832
3. 자기자본증가율	1.47	.679
4. 노동생산성	4.75	.210
5. 자본생산성	1.94	.514
6. 총자산순이익율(ROA)	4.98	.200

제 4 절 가설검정의 결과

<표4-9> 가설검정의 결과

구 분	내 용	방 향	유의성	결 과
가설 1	공기업의 공공성은 '사회적 가치' 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.			
가설 1-1	고유설립목적사업 수행도는 '사회적 가치' 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	+	-	기각
가설 1-2	국민평가 점수는 '사회적 가치' 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	+	p<0.001	채택
가설 2	공기업의 기업성은 '사회적 가치' 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.			
가설 2-1	자기자본증가율은 '사회적 가치' 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	-		기각
가설 2-2	노동생산성은 '사회적 가치' 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	-		기각
가설 2-3	자본생산성은 '사회적 가치' 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	-		기각

본 연구에서는 공기업의 공공성을 ‘정부의 통제 하에 정부가 공기업이라는 정책수단을 통해 제공하는 사업목표의 달성정도’(유미년, 2012)와 ‘정부의 통제 하에 국민의 일상생활에 필요한 재화 및 서비스를 제공하기 위해 이의 양적 확보 및 질적 향상을 도모함으로서 국민에 대한 대응력을 높이는 것’(이홍범, 2014)으로 정의하였었다.

‘가설 1’은 공기업이 근본적으로 추구하여 달성해야 하는 활동인 공공성 추구활동의 성과가 좋을수록 공기업의 사회적가치 추진성과도 좋다는 것이며, 이와 관련하여 공기업 공공성을 살펴보기 위해 세부지표별로 설정된 하위 가설을 검정해보면 다음과 같다.

첫째, 국민에 대한 대응성(공공성)을 평가하는 국민평가 점수는 유의수준 0.001에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가설<1-2>는 채택되었다.

이를 통해 공기업이 생산하고 있는 서비스를 효과적으로 전달하여 국민에 대한 대응성을 높이고 체감만족도를 상승시킬 수 있는 공기업 일수록 사회적가치 추진성과도 좋다는 것을 알 수 있다. 또한 기존 선행연구(장지인과 최현섭, 2010; 이홍범, 2015; 엄기중과 이진관, 2019)에서는 기업의 국민평가점수(공기업의 CSR활동)가 경영성과평가 결과 또는 경영성과(노동생산성, 자본생산성, ROA 등)에 긍정적인 영향을 미친다는 결과를 보여주었는데, 이번 가설 채택을 통해 공기업의 국민평가 점수의 향상은 경영성과는 물론 사회적가치 추진성과에도 긍정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있다.

둘째, 고유설립목적 사업수행도(공공성)는 사회적가치 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설<1-1>은 통계적으로는 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나 기각되었다. 그러나 유의확률이 0.07로 나타나 넓게 해석할 경우 공기업이 본연의 설립목적에 맞는 업무를 충실히 수행할 경우 그 활동으로 인해 사회적가치 추진에 대한 성과도 동시에 상승할 것이라는 해석의 여지가 있을 것으로 보인다.

다음으로 ‘가설 2’는 공기업의 기업성 관련 성과가 좋을수록 공기업의 사회적가치 추진성과가 좋다는 것이며, 이와 관련하여 공기업 기업성을 살펴 보기 위해 세부지표별로 설정된 하위 가설을 검정해보면 다음과 같다.

첫째, 기업의 수익성을 나타내는 총자산순이익률(ROA)은 사회적가치 추진성과에 유의수준 0.01에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가설<2-4>는 채택되었다. 이는 공기업이 소유하고 있는 자산을 잘 운용하여 당기순이익을 많이 내는 등 이윤창출 능력이 높아질수록 사회적가치 추진성과도 좋아진다는 것을 의미한다. 또한 수익성이 마이너스인 공기업은 사업 수행의 어려움 등으로 신규채용을 통한 고용 창출 및 안전과 환경에 대한 투입비용 등을 확보하기 어려워 사회적가치 추진하기가 사실상 어렵게 된다는 점도 확인할 수 있었다.

둘째, 기업의 성장성을 나타내는 자기자본증가율이 사회적가치 추진 성과에 영향을 미친다는 가설<2-1> 및 기업의 효율성을 나타내는 노동 생산성과 자본생산성이 사회적가치 추진성과에 영향을 미친다는 가설 <2-2>, 가설 <2-3>은 기각되었다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구는 공기업의 성과로서의 사회적가치 추진성과를 향상시키는데 영향을 주는 요인들을 파악하고 분석하는 것을 목적으로 수행되었다.

‘사회적가치 추진성과’의 결정요인에 대해 분석을 하게 된 이유는 최근 공기업이 추구해야 할 ‘궁극적 가치’에 대한 논쟁이 이슈화 되고 있고, 공기업에게 요구되는 가치 중 ‘사회적 가치’가 가장 큰 부분을 차지하고 있으며, 이러한 추세가 반영하여 2018년 정부경영평가에서는 ‘사회

적 가치’ 관련 지표의 배점이 큰 폭으로 늘어났기 때문이다.

이에 따라 독립변수인 공공성은 공기업이 근본적으로 추구하여 달성해야 하는 것으로 보아 1)고유설립목적 사업수행도, 2)국민에 대한 대응성(국민평가)으로 정의하여 분석하였고, 기업성은 사기업과 같이 수익성 및 효율성을 추구하는 활동으로 보아 1)자기자본증가율, 2)노동생산성, 3)자본생산성, 4)총자산순이익율(ROA)로 정의하여 실증분석하였다. 마지막으로 종속변수인 사회적가치 추진성과는 2016~2018년 정부경영평가 지표 중 사회적가치 추진성과와 관련된 평가항목의 점수를 합산하여 반영하였다.

상관관계 분석결과 종속변수인 ‘사회적가치’ 추진성과와 독립변수인 국민에 대한 대응성(공공성, 유의수준 0.01), 노동생산성(기업성, 유의수준 0.05), 총자산순이익율(기업성, 유의수준 0.001)은 유의한 양의 상관관계를 보였다.

다중회귀분석을 통한 가설검증 결과 공기업의 공공성은 ‘사회적 가치’ 추진 성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 ‘가설1’은 부분적으로 채택되었다. 즉, 국민평가 점수가 유의수준 0.01에서 채택되었으며(<가설 1-2> 채택), 고유설립목적 사업수행도는 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나 기각되었다.(<가설 1-1> 기각)

다음으로 공기업의 기업성은 ‘사회적 가치’ 추진성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 ‘가설 2’도 부분적으로 채택되었다. 기업의 수익성을 나타내는 총자산순이익률이 유의수준 0.001에서 채택되었으며(<가설2-4> 채택), 기업의 성장성을 나타내는 자기자본증가율과 기업의 효율성을 나타내는 노동생산성 및 자본생산성이 ‘사회적가치’ 추진성과에 영향을 미친다는 가설은 기각되었다. (<가설 2-1, 2, 3> 기각)

제 2 절 연구의 시사점

본 연구는 다음과 같은 시사점을 가진다고 할 것이다. 첫째, 사회적가치 추진성과에 기업성 추구활동인 총자산순이익율(ROA)의 증가가 유의한 양(+)의 영향을 미친다는 점이다. 이는 공기업이 소유하고 있는 자산을 잘 운용하여 당기순이익을 많이 내는 등 이윤창출 능력이 높아질수록 사회적가치 추진성과도 좋아진다는 것을 의미한다. 또한 수익성이 마이너스인 공기업은 사업 수행의 어려움 등으로 신규채용을 통한 고용창출 및 안전과 환경에 대한 투입비용 등을 확보하기 어려워 사회적가치 추진하기가 사실상 어렵게 된다는 점도 확인할 수 있었다. 최근 공기업의 ‘사회적가치’ 추진에 대한 사회적 요구가 점차 강해지고 있으나, 일부에서는 공기업에게 요구되는 ‘사회적가치’, 즉 양질의 고용창출, 근로자의 삶의 질 향상, 인권과 윤리의식, 중소기업·지역사회와의 공동 상생발전, 안전과 환경에 대한 새로운 가치부여 등의 과제들은 공기업과 국민들에게 많은 비용만을 요구하여 공기업의 고비용·저효율의 경영을 초래한다는 비판을 받기도 하는 것이 사실이다. 그러나 본 연구를 통해 공기업의 수익성 향상과 ‘사회적 가치’ 추진성과는 방향성이 같음을 확인할 수 있었다.

둘째, 국민에 대한 대응성(국민평가)이 높은 공기업일수록 사회적가치 추진성과가 좋다는 점이다. 즉, 생산하고 있는 서비스를 효과적으로 전달하여 국민에 대한 대응성을 높이고 체감만족도를 상승시킬 수 있는 공기업일수록 사회적가치 추진성과도 좋다는 것이다. 또한 기존 선행연구에서는 기업의 ‘사회적 책임’을 ‘고객만족도’ 점수로 정의하고(엄기중·이진관, 2019), 사회적 책임활동이 재무적 성과와 상관성 및 인과성이 있다는 내용을 밝혔다면 본 연구에서는 공기업의 국민평가 점수의 향상이 ‘사회적 가치’ 추진성과에도 상당한 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 또한 고유설립목적 사업수행도(공공성)는 회귀분석 결과 유의확률이 0.07로 나타나 넓게 해석할 경우 공기업이 본연의 설립목적에 맞는 업무를 충실히 수행 할 경우 그 활동으로 인해 사회적가치 추진에 대한 성과도 동시

에 상승할 것이라는 해석의 여지가 있을 것으로 보인다.

셋째, 본 연구는 공기업이 추구해야 하는 성과를 기존 선행연구에서 많이 다루어진 ‘재무적 성과’가 아닌 ‘사회적가치 추진’으로 설정하여 그 영향요인을 분석하는 차별화를 기했다는 점에서 의의를 가질 것으로 생각된다.

제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구방향

본 연구를 시행함에 있어 다음과 같은 한계가 있었다.

첫째, 자료구성의 문제점을 들 수 있다. 본 연구는 2016년부터 2018년까지 공기업 1 및 공기업 2를 대상으로 하여 연구를 진행하였으나 울산항만공사, 여수항만공사, 해양환경관리공단, 남동발전, 남부발전, 동서발전, 서부발전, 중부발전, 한국수력원자력 등의 공기업은 해당 기간 내 경영평가 결과를 일관적으로 얻지 못하여 연구에서 제외되었으며, 이에 딸 전체 공기업을 대상으로 한 연구를 수행할 수 없었다는 한계가 있다.

둘째, 매년 경영평가지표가 매년 바뀌어 2016~2017년 동안 동일한 지표에 대한 자료를 획득할 수 없다는 한계점이 있었다. 이 때문에 ‘사회적 가치 추진성과’ 지표가 적용된 2018년은 해당 지표의 점수를 사용하였으나, 2016~2017년 지표 중 ‘사회적 책임’ 부분은 ‘전략기획 및 사회적 책임’으로 통합 평가되었고, 해당 지표가 비계량으로 평가되어 사회적 책임부분만을 추출하여 사용할 수 없어 아쉬웠다. 대신 현재 사용되는 ‘사회적 가치 추진성과’ 지표의 상당부분의 내용이 ‘정부권장정책 이행도’와 일치하기 때문에 2016~2017년은 ‘정부권장정책 이행도’를 종속변수로 사용하는 등 누락 없이 일관성 있는 자료를 획득하는 것이 용이하지 않는 한계가 있었다.

셋째, 연구대상인 공기업 1 및 공기업 2의 표본수가 60개에 불과하여 상관관계 분석을 시행할 때 심도있는 경향분석을 하지 못하였으며, 2016년부터 2018년까지 3개년을 연구기간으로 하였으나 시계열적 특성과 변

화 추이를 자세히 살펴보지 못했다는 한계가 있었다.

향후 연구는 본 연구의 한계점들을 보완하여 장기간 일관성 있는 자료가 획득되고 전체 공기업과 공공기관을 대상으로 분석하는 심도 있는 연구가 이루어지길 기대해 본다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 국가공무원인재개발원(2017), 『인재개발분야의 사회적 가치 정립 및 확산 방안 연구』
- 국가공무원인재개발원사회(2019), 『사회적 가치 이해와 평가』
- 기획재정부(2016), 「2016년도 공기업, 준정부기관 경영실적 평가보고서」
_____ (2017), 「2017년도 공기업, 준정부기관 경영실적 평가보고서」
_____ (2018), 「2018년도 공기업, 준정부기관 경영실적 평가보고서」
- 김규정(1999). 『행정학개론』. 서울: 법문사
- 한국행정학회(2017), 『사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구』, 국무조정실
행정안전부 및 관계부처 합동(2019), 『정부혁신 종합 추진계획』

<국내논문>

- 곽채기(2013), 공공기관 개혁정책 : 총론. 제662회 「정책&지식」 포럼 발표
논문
- 권소영(2012), 임금피크제 도입의 결정요인에 관한 연구: 제도주의와 합
리성 관점을 중심으로, 이화여자대학교 경영학과 석사학위 논문
- 김석은(2018) “공공기관의 전략적 사회적 책임 활동의 효과성 검증: 패널
분석”, 「정부학연구」 제24권 제3호(2018): 113-13
- 김승철, 표희동(2018) “항만공사의 사회적 가치 실현을 위한 추진모델과
평가지표 구축연구”, 무역학회지, 43(6), 193-214
- 김재환(2019) 『공공기관 사회적 가치평가, 이대로 좋은가?』, 국회토론회
토론문(2019. 1. 21): 48
- 김현희, 박광동,(2018), “공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제
개선방안 연구”, 연구보고 18-06, 한국법제연구원
- 문경호. (2018). “사회적 가치 수준 진단을 위한 방법론-K-water 사회적

- 가치 연구 소개”, 저널 물 정책·경제. 제31권 : 61-76.
- 문재인 의원 대표발의(2014) 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본 법안.
- 박기묵(2011) “우리나라 공기업의 공익성과 재정건전성에 관한 연구, 한국행정논집, 23(2), 89-115
- 박석희(2009) “공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제”, 한국행정학회 동계학술발표논문집, 2009(단일호), 1-18.
- 박명규(2017) “사회적 가치 의미와 과제”, 한국사회학회 심포지움 논문집 (2017. 11), 3-16
- 박상욱(2018) “사회적 가치와 정부혁신 정책기획위원회 정책세미나”
- 박영희·염도균·김종희·현 근·허 훈·서병중(2014), 『공기업론』, 다산출판사
- 박치성·조성한(2011), 「비영리 공동모금재단 책임성에 관한 시론적 연구 : 공동모금재단 책임성 모형개발과 공동모금회/대한적십자사 사례 비교를 중심으로」, 『현대사회와 행정』, 한국국정관리학회. 21(3) : 169-199
- 백경민.(2013). “한국 기업 내 사회적 책임 전담 부서의 설치”, 조사연구. 제14권 제3호 : 191-211
- 송대희(1986) “공공성의 의의와 공기업관리정책 방향”, 한국개발연구원 8(3), 97-115
- 송대희, 송명희(1990) “정부투자기관 출자회사의 공공성 분석” : 한국공기업학회 공기업 논총, 2(1), 84-96
- 유미년(2012) “공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 공공성과 수익성을 중심으로, 서울대학교 대학원 박사학위 논문
- 유훈(1993) 『재무행정론』, 법문사, 1973. (제4개정판)
- 유훈 외(2010) 『공기업론』, 법문사
- 윤각, 이은주(2014) “기업의 사회적 책임(CSR)과 공유가치창출(CSV)의 효과에 관한 연구: 자기효능감과 관여도를 중심으로,” 광고학연구, 제25권, 제2호, 53-72.
- 엄기중, 이진관(2019) “공기업의 사회적 책임이 경영성과에 미치는 영향”,

- 경영컨설팅연구, 제19권, 제3호, 47-56.
- 원구환(2006) “지방공기업의 생산성 분석”, 지방정부연구, 10(4), 41-61
- _____(2018) “공기업 사회적 가치의 경영평가지표화 방안”, 『한국행정학회 학술논문집』, 2018.6: 3351-3362
- 이경은(2019) “조직목표보호성, 관료제적 조직구조, 조직성과를 중심으로”, 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원
- 이종오(2019) 『공공기관 사회적 가치평가, 이대로 좋은가?』, 국회토론회 토론회문(2019. 1. 21): 64
- 이종수(2009) 『행정학사전』, 서울: 대영문화사
- 이홍범(2015) “공기업의 공공성과 기업성이 경영성과평가에 미치는 영향”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원
- 임의영(2010) “공공성의 유형화”, 『한국행정학보』 제44권 제2호: 1-21.
- 임효창, 정성환(2019) “지방공기업의 사회적 가치 확산 전략 : 인적자원관리 분야를 중심으로”, 『경영컨설팅연구』 제19권 제4호: 299-306.
- 장석오(2007) “재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가에 미치는 영향”, 지방행정연구, 21(3), 105-128
- 장지인, 최현섭(2010) “기업의 사회적책임(CSR)과 재무성과의 관계”, 대한경영학회지, 23(2), 633-648
- 조일출, 나인철(2005). 공공성에 영향을 미치는 공기업 성과동인의 구조적 분석-BSC의 활용. 정부회계연구, 3(1), 29-51
- 탁현우, 윤건(2019), “포용국가와 책임정부 구현을 위한 사회적 가치 및 사회책임 정책의제와 실행전략 연구”
- 허갑수(2006), “기업윤리와 경영자의 사회적 책임”, 『인적자원관리연구』. 31. 19-213.

<국외논문>

Chandler, Alfred(1962), Strategy and Structure, Cambridge, Ma : MIT Press

Farazmand, Ali(1999), "Privatization or Reform?: Public Enterprise

Robson, W. A. (1960). Nationalized Industry and Public Ownership,
London: George Allen and Unwin.

Management in Transition," International Review of Administrative
Science. 65(4):551-567

<웹사이트>

공공기관 경영정보 공개시스템(알리오) <http://www.alio.go.kr>

Abstract

Economic polarization, job insecurity, and safety and environmental issues have emerged as global issues, the importance of social value is being highlighted. In particular, since public corporations are organizations that realize public interest purposes in a corporate way, social values are linked to the main purpose value of public corporations,, and the realization of social values is the reason for the existence of public corporations.

With this in mind, I would like to analyze the factors that determine the performance of social values that have been competitively implemented by public corporations in recent years. The purpose of this study is to identify and analyze the factors that affect maximizing the performance of social value results by reflecting the fact that social ripple effects and other factors need to be converted into evaluation criteria rather than merely sales-oriented profit structures. For this reason, I conducted correlation analysis and multiple regression analysis with two major achievements: public and corporate activities, which are independent variables, and the results of social value promotion as dependent variables.

Publicity, an independent variable, was defined and analyzed as 1) project performance for the purpose of establishing a solid foundation, and 2) responsiveness to the people (Customer Satisfaction Level) Enterpriseity was analyzed by defining it as 1) equity capital growth rate, 2) labor productivity, 3) capital productivity, and 4) net return on assets (ROA) in terms of activities that pursued profitability and efficiency, such as private companies. Finally, the performance of social value promotion, a dependent variable, was reflected by the

sum of the scores of assessment items related to the performance of social value among the government management evaluation indicators between 2016 and 2018.

Correlation analysis showed a significant amount of correlation between Customer Satisfaction Level, labor productivity and gross asset net income with the performance of social values.

As a result of the multi-recovery analysis, the Customer Satisfaction Level and the net return on assets have a significant positive effect on the performance of social value promotion. And it has been shown that labor productivity, which was positively correlated, has no significant impact on the performance of promoting social values.

The implications of the analysis are as follows: First, the increase in the gross return on assets (ROA), an enterprise-seeking activity, has a positive effect on social value performance. This means that the higher the ability to generate profits, such as making more net profits by managing the assets owned by public corporations, the better the performance of promoting social values. It was also confirmed that public companies with negative profitability will find it difficult to promote social values because it is difficult to secure job creation and cost of input into safety and the environment through new employment due to difficulties in carrying out projects.

Second, public corporations with higher the Customer Satisfaction Level have better social value promotion results. In other words, public corporations that can effectively deliver services they are producing to increase responsiveness to the people and increase the level of satisfaction, are also better at promoting social values. In addition, many prior studies have confirmed that the results of the national evaluation are correlated with financial performance and

causality, which shows that this study has a significant impact on social values.

Third, this study is thought to be meaningful in that it aims to differentiate the performance that public corporations should pursue a "promotion of social value" rather than a "financial achievement."

If the concept related to social value is established in the future and its performance is continuously evaluated and data is accumulated through management evaluation, it is expected that more meaningful and advanced results will be produced than this study.